

**CENTRO DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO**

**ELIZÂNGELA RIBEIRO FRAGA**

**POLÍTICA EDUCATIVA DE JOVENS E ADULTOS NO BRASIL NO CONTEXTO  
DA AGENDA GLOBALMENTE ESTRUTURADA PARA A EDUCAÇÃO**

VITÓRIA  
2017

ELIZÂNGELA RIBEIRO FRAGA

**POLÍTICA EDUCATIVA DE JOVENS E ADULTOS NO BRASIL NO CONTEXTO  
DA AGENDA GLOBALMENTE ESTRUTURADA PARA A EDUCAÇÃO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo, na Linha de Pesquisa Diversidade e Práticas Educacionais Inclusivas, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Educação.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>Dr<sup>a</sup> Edna Castro de Oliveira.

VITÓRIA

2017

Fraga, Elizângela Ribeiro, 1977-

F811p      Política educativa de jovens e adultos no Brasil no contexto da agenda globalmente estruturada para a educação / Elizângela Ribeiro Fraga. – 2017.

172 f. : il.

Orientador: Edna Castro de Oliveira.

Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Educação.

1. Educação e Estado. 2. Educação de jovens e adultos. 3. Globalização – Educação. 4. Organizações internacionais. 5. Políticas públicas – Educação. I. Oliveira, Edna Castro de, 1950-. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Educação. III. Título.

CDU: 37

---

## **FOLHA DE APROVAÇÃO - PPGE**

### **BANCA EXAMINADORA**

Edna Castro de Oliveira

**Orientadora - Ufes**

Eliza Bartolozzi Ferreira

**Membro interno - Ufes**

Denise Meyrelles de Jesus

**Membro interno - Ufes**

Eliezér Toretta Zen

**Membro externo – Ifes**

Míriam Fábila Alves

**Membro externo - UFG**



Dedico este trabalho à minha família, que sempre me apoiou e me incentivou na busca pelo conhecimento. Em especial, Jhawa e Isac, que não mediram esforços para me possibilitar o tempo e o espaço necessários à dedicação aos estudos.

## **AGRADECIMENTOS**

A finalização deste trabalho não teria sido possível sem a colaboração, estímulo, compreensão, trocas de experiências e a solidariedade, que pude vivenciar durante a trajetória da pesquisa.

De forma muito especial, gostaria de agradecer a minha orientadora e amiga, Profª Drª Edna Castro de Oliveira, pelo compromisso, ética e zelo com que me acompanhou durante todo o percurso da pesquisa.

Às professoras Denise Meyrelles de Jesus, Eliza Bartolozzi Ferreira, Miriam Fábila Alves e ao professor Eliéser Toretta Zen, pelas valiosas contribuições, pelo olhar cuidadoso na leitura e por compartilhar saberes no delineamento da pesquisa.

A CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), pela concessão de financiamento para a pesquisa.

Ao coletivo do Núcleo de Educação de Jovens e Adultos, que sempre me inspirou e contribuiu para a minha formação, em especial a professora Karla Ribeiro de Assis Cezarino e Celina Keiko Suguri Motoki, pela cumplicidade e amizade e a Eduardo e Bruno Jardim e a Eduardo Augusto Souza pelo suporte técnico, leituras e ponto de vista.

Aos membros do grupo de pesquisa do Observatório da Educação (Obeduc), em especial as amigas Edna Scopel, Flavya, Zezé e Tati, pelas aprendizagens, gentilezas, solidariedade, cumplicidade e apoio.

Ao Núcleo de Estudos e Políticas Educacionais (NEPE) do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo, por possibilitar estudos, discussões e reflexões sobre a política educativa, enquanto um campo aberto e em construção.

A Secretaria Municipal da Serra, por me conceder licença que possibilitou, durante um período, a dedicação exclusiva para estudos.

Aos amigos e companheiros da EMEF Elpídia Coimbra, pela solidariedade, pelo carinho e preocupações.

À Alice Pilon, que demonstrou amizade e companheirismo num momento tão delicado da minha vida.

Ao Valber Dias Pinto, pelo cuidado e dedicação durante o doutorado.

Aos amigos de longa data, que pude reencontrar no doutorado: Elda Alvarenga e Fábio Amorim.

Ao grupo ciranda e em especial Ana Kátia Pereira Pinto e Andreia Pereira Almeida, por compartilhar comigo momento tão especiais, que, em muitos momentos, tornou mais leve essa caminhada.

Aos grandes amores da minha vida: Jhawa e Isac, que compreenderam os meus períodos de ausência e me apoiaram incondicionalmente.

Ao meu pai, Ailton Braz Fraga, e minha mãe, Marlene Ribeiro Fraga (*In memoriam*), aos meus irmãos e irmãs, por sempre acreditarem em mim.



O mundo é formado não apenas pelo que já existe, mas pelo que efetivamente pode existir (MILTON SANTOS).

## RESUMO

Esta pesquisa teve como objetivo geral analisar as políticas educativas de jovens e adultos no Brasil, seus contornos na transição do milênio, entre 2000 e 2015, bem como suas relações com a Agenda Globalmente Estruturada para a Educação (AGEE), e os tensionamentos promovidos no âmbito da sociedade civil. Preconizada por Roger Dale (2010), a AGEE possibilita compreender os impactos da globalização na reconfiguração do papel do Estado, e como os Organismos Internacionais (OI) se tornam representantes dessa agenda para induzir e padronizar as políticas públicas em âmbito transnacional. Partimos da hipótese de que a política internacional, que vem se consolidando no Brasil, integra uma agenda globalmente estruturada para a educação, que envolve agendas globais como a Educação para Todos (EPT), os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM), os Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS) e as que contemplam a EJA, como as Confinteas. Como suporte teórico, operamos com as categorias globalização, política educativa e suas relações com o Estado na formulação das políticas públicas, com base na sociologia política (IANNI, 1994; 1997), (HELD, 1984; 2002) e (TORRES, 2001; 2003) e na teoria política (GRAMSCI, 1978; 2001), (DUSSEL, 1977; 1993). Os fundamentos epistemológicos do Realismo Crítico (BASKAR, 1978) são tomados como referência para a construção das análises que fomos produzindo no decorrer da investigação, sustentando assim metodologia mista que envolveu: pesquisa documental; recolha de dados oficiais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da Pesquisa Nacional de Amostra Populacional (Pnad) e Instituto Nacional de Estatística e Pesquisa Anísio Teixeira (INEP), bem como; a utilização da ferramenta NVivo 11 como ferramenta qualitativa de análise de dados. No processo investigativo descrevemos e buscamos analisar criticamente os relatórios do Banco Mundial (BM), da Organização para a Cooperação do Desenvolvimento Econômico (OCDE), da EPT, ODM, ODS e V e VI Confinteas. Em âmbito nacional, os documentos específicos da Educação de Jovens e Adultos e os relatórios dos Encontros Nacionais de educação e Jovens e Adultos (ENEJA) estiveram em foco. As análises realizadas nos levam a afirmar a incidência da lógica neoliberal expressa nas orientações dos OI sobre as políticas educativas de EJA que vêm se desenvolvendo no Brasil, no período estudado, através de mecanismos, processos e eventos que evidenciam uma reconfiguração do papel do Estado voltado para responder às demandas do mercado em detrimento das demandas da sociedade civil. As políticas de redução da pobreza, de promoção da alfabetização, de focalização nos grupos mais vulneráveis, desenvolvimento econômico e a ênfase na educação e aprendizagem ao longo da vida, dentre outras categorias, incidem expressamente na formulação das políticas educativas de EJA, desafiando a capacidade de tensionamento da sociedade civil, em específico os Fóruns de EJA, na mudança dos rumos das políticas educativas. Reafirma-se, assim, a submissão do Estado brasileiro a uma Agenda Globalmente Estruturada para a Educação.

Palavras-chave: Educação de jovens e adultos; Política educativa; Globalização; Agenda Globalmente Estruturada para a Educação.

## **ABSTRACT**

The main objective of this research was to analyze the Youth and Adult educational policies in Brazil, their contours in the transition of the millennium, between 2000 and 2015, as well as their relations to the Globally Structured Agenda for Education (GSAE), and the tensions promoted in the civil society. Roger Dale (2010), argues that the GSAE makes it possible to understand the impacts of the globalization on the reconfiguration of the role of the State, and how the International Organisms (IOs) become representatives of this agenda to induce and standardize the public transnational policies. This study is based on the hypothesis that the international political policies are part of a globally structured agenda for education that involves global agenda such as Education for All (EFA), the Millennium Development Goals (MDGs), the Sustainable Development Goals (SDGs), and those related to EJA, such as the Confinteas. As theoretical background, we worked with the following categories: globalization, educational policies and their relation to the State in the elaboration of public policies, based on the political sociology of (IANNI, 1994; 1997), (HELD, 1984; 2002), (TORRES, 2001; 2003) and on the political theory of (GRAMSCI, 1978; 2001), (DUSSEL, 1977; 1993). The epistemological foundations of the critical realism (BASKAR, 1978) are taken as reference to the elaboration of the analyses that were produced during the research, thus supporting a mixed methodology that involved: documentary research, official data from the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), National Population Sample Survey (Pnad) and National Research and Statistics Institute Anísio Teixeira (INEP); as well as the use of NVivo 11 as a qualitative tool for data analysis. During the research process, the reports of the World Bank (WB), the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), the EFA, SGD, and V and VI Confinteas were described and critically analyzed. At a national level, the Youth and Adult education specific documents and the reports of the National Youth and Adult education meeting (ENEJA) were analyzed. The results indicate the presence of the neoliberal logic expressed in the IO recommendations on EJA's educational policies that were developed in Brazil, during the studied period, by the means of mechanisms, processes and events that highlights a reconfiguration of the role of the State in order to answer to the Market demands rather than the civil society ones. The policies for literacy development, for poverty reduction, directed to the most vulnerable groups, as well as the policies for economic development and the emphasis on the education and the learning throughout life, among other categories, have a great influence on the elaboration of EJA's educational policies, challenging the civil society capacity for arguing, specifically the EJA's Forums, in favor of changing the directions of the educational policies. Therefore, reaffirming the Brazilian State submission to the Globally Structured Agenda for Education.

**Keywords:** Youth and adult education; Educational policy; Globalization; Globally Structured Agenda for Education

## RESUMEN

Esta investigación tuvo como objetivo general analizar las políticas educativas de jóvenes y adultos en Brasil, sus contornos en la transición del milenio, entre 2000 y 2015, así como sus relaciones con la Agenda Globalmente Estructurada para la Educación (AGEE), y las tensiones promovidas en el ámbito de la sociedad civil. Preconizada por Roger Dale (2010), la AGEE permite comprender los impactos de la globalización en la reconfiguración del papel del Estado, y cómo los Organismos Internacionales (OI) se convierten en representantes de esa agenda para inducir y estandarizar las políticas públicas en el ámbito transnacional. Partimos de la hipótesis de que la política internacional, que se viene consolidando en Brasil, integra una agenda globalmente estructurada para la educación que involucra agendas globales como la Educación para Todos (EPT), los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM), los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS) y las que contemplan la Educación de Jóvenes y Adultos/EJA, como las Confinteas. Como apoyo teórico, operamos con las categorías globalización, política educativa y sus relaciones con el Estado en la formulación de las políticas públicas, con base en la teoría política con los autores (GAMSCI, 1978; 2001), (DUSSEL, 1977, 1993) y en la sociología (IANNI, 1994, 1997), (HELD, 1984, 2002) y (TORRES, 2001; 2003). Los fundamentos epistemológicos del Realismo Crítico (BASKAR, 1978) son tomados como referencia para la construcción de los análisis que fuimos produciendo en el curso de la investigación, sosteniendo así una metodología mixta que involucró: investigación documental; (IBGE), de la Encuesta Nacional de Muestra Poblacional (Pnad) e Instituto Nacional de Estadística e Investigación Anísio Teixeira (INEP); así como la utilización de la herramienta cualitativa NVivo 11 para la análisis de datos. En el proceso investigativo describimos y buscamos analizar críticamente los informes del Banco Mundial (BM), de la Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico (OCDE), de la EPT, ODM, ODS y V y VI Confinteas. En el ámbito nacional, los documentos específicos de la Educación de Jóvenes y Adultos y el informe de los Encuentros Nacionales de Educación y Jóvenes y Adultos (ENEJA) estuvieron en foco. Los análisis realizados nos llevan a afirmar la incidencia de la lógica neoliberal expresada en las orientaciones de los OI sobre las políticas educativas de EJA que se vienen desarrollando en Brasil en el período estudiado a través de mecanismos, procesos y eventos que evidencian una reconfiguración del papel del Estado volcado para responder a las demandas del mercado en detrimento de las demandas de la sociedad civil. Las políticas de reducción de la pobreza, de promoción de la alfabetización, de focalización en los grupos más vulnerables, el desarrollo económico y el énfasis en la educación y el aprendizaje a lo largo de la vida, entre otras categorías, inciden expresamente en la formulación de las políticas educativas de EJA, desafiando la capacidad de tensión de la sociedad civil, en específico los Foros de EJA, en el cambio de los rumbos de las políticas educativas. Se reafirma, así, la sumisión del Estado brasileño a una Agenda Globalmente Estructurada para la Educación.

Palabras clave: Educación de jóvenes y adultos; Política educativa; Globalización; Agenda Globalmente Estructurada para la Educación.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Relação de documentos analisados.....	33
Quadro 2 -	Descrição das fontes estatísticas e períodos do levantamento dos dados .....	35
Quadro 3 -	Descrição dos principais pontos dos Pareceres CNE/CEB 11/2000 e 06/2010.....	116

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Posição ordinal da recorrência das palavras nos documentos de Jomtien e Dakar.....	98
Tabela 2 –	Posição ordinal da recorrência das categorias nos relatórios da V e VI Confinteads.....	111
Tabela 3 -	Dados comparativos do quantitativo de pessoas de 15 anos ou mais de idade não alfabetizadas nos anos de 2000 e 2010.....	123
Tabela 4 -	Dados comparativos do quantitativos de pessoas de 15 anos ou mais de idade no Brasil, do campo e da cidade, não alfabetizadas nos anos de 2000 e 2010.....	124
Tabela 5 -	Matrículas de EJA, no Brasil, nos anos de 2000 a 2009, por dependência administrativa.....	126
Tabela 6 -	Matrículas da EJA no Ensino Médio, por dependência administrativa.....	126
Tabela 7 -	Estabelecimentos de ensino que atende a escolarização de jovens e adultos no Brasil.....	127
Tabela 8 -	Escolaridade Média 18 a 29 anos entre os 25% mais pobres e mais ricos.....	131
Tabela 9 -	Distribuição percentual da população de 10 anos ou mais idade, entre os 10% mais pobres e o 1% mais rico, por cor ou raça, com indicação do coeficiente de variação, segundo as Grandes Regiões.....	132
Tabela 10 -	Anos de estudo por localização.....	133
Tabela 11 -	Nível de instrução por grupo de idades – 2010.....	134
Tabela 12 -	Nível de instrução por cor ou raça de pessoas de 15 anos ou mais sem instrução e fundamental incompleto e 18 anos ou mais fundamental completo e médio incompleto.....	134

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Nuvem de palavras do Relatório do Banco Mundial de 1990.....	89
Figura 2 -	Nuvem de palavras do Relatório do Banco Mundial de 2001.....	89
Figura 3 -	Nuvem de palavras do Relatório do Banco Mundial de 2004.....	93
Figura 4 -	Nuvem de palavras do Relatório dos Objetivos da Educação para Todos de Jomtien.....	98
Figura 5 -	Nuvem de palavras do Relatório dos Objetivos da Educação para Todos de Dakar.....	98
Figura 6 -	Nuvem de palavras do Marco de Ação de Hamburgo.....	111
Figura 7 -	Nuvem de palavras do Marco de Ação de Belém.....	111
Figura 8 -	Mapa do percentual da população de 15 a 17 anos que frequentava a escola, por regiões brasileiras.....	119

## LISTA DE SIGLAS

**AGEE** Agenda Globalmente Estruturada para a Educação  
**BM** Banco Mundial  
**CAPES** Coordenação de Aperfeiçoamento e Pesquisa em Educação Superior  
**CE** Centro de Educação  
**CEAA** Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos  
**CEB** Câmara de Educação Básica  
**CF** Constituição Federal  
**CNE** Conselho Nacional de Educação  
**CONFINTEA** Conferência Internacional de Educação de Adultos  
**EJA** Educação de Jovens e Adultos  
**EPT** Educação para Todos  
**FUNDEB** Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Fundamental e de Valorização do Magistério  
**FUNDEF** Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério  
**IBGE** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
**INEP** Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira  
**LDBEN** Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
**MST** Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra  
**NEJAN** Núcleo de Educação de Jovens e Adultos  
**OCDE** Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
**ODM** Objetivos Mundiais do Milênio  
**ODS** Objetivos do Desenvolvimento Sustentável  
**OI** Organismos Internacionais  
**ONU** Organização das Nações Unidas  
**PEJAs** Políticas Educativas de Jovens e Adultos  
**PNAD** Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio  
**PPG** Programa de Pós-Graduação  
**UFES** Universidade Federal do Espírito Santo  
**UFG** Universidade Federal de Goiás  
**UnB** Universidade de Brasília  
**UNESCO** Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura  
**MDA** Ministério do Desenvolvimento Agrário  
**MS** Ministério da Saúde  
**MD** Ministério da Defesa  
**MEC** Ministério da Educação e Cultura



**MET** Ministério do Trabalho e Emprego

**MDS** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO .....</b>	<b>18</b>
<b>APROXIMAÇÕES AO PROBLEMA: ALGUMAS REFLEXÕES .....</b>	<b>21</b>
<b>1. PRESSUPOSTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS DA PESQUISA .....</b>	<b>31</b>
1.1. ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE CATEGORIAS EMERGENTES NO PROCESSO INVESTIGATIVO.....	39
<b>2. ESTADO, GLOBALIZAÇÃO E POLÍTICA EDUCATIVA: TRANSMUTAÇÕES E NOVA ORDEM MUNDIAL .....</b>	<b>44</b>
2.1. GRAMSCI: APROXIMAÇÕES COM OS SUJEITOS DA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS.....	50
2.2. GRAMSCI E O ESTADO AMPLIADO: POSSIBILIDADES DE MOVIMENTOS NA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA EDUCATIVA DE JOVENS E ADULTOS.....	52
2.3. GLOBALIZAÇÃO E NEOCOLONIALISMO .....	55
2.4. POLÍTICA EDUCATIVA E AS RELAÇÕES ESTADO E EDUCAÇÃO .....	64
<b>3. CAMINHOS DAS POLÍTICAS EDUCATIVAS DE JOVENS E ADULTOS NO BRASIL: DOS MARCOS PRINCIPAIS À TRANSIÇÃO DO MILÊNIO .....</b>	<b>75</b>
3.1. OS FÓRUMS DE EJA DO BRASIL: MOVIMENTO SOCIAL EM DEFESA DA EJA COMO DIREITO.....	86
<b>4. A AÇÃO DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS NA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS: CATEGORIAS EMERGENTES .....</b>	<b>90</b>
4.1. AGEI: TENSIONAMENTOS E DISPUTAS NO CAMPO DAS POLÍTICAS EDUCATIVAS DE JOVENS E ADULTOS .....	102
4.2. A AGENDA ESPECÍFICA DA EJA: AS CONFINTEAS DOS SÉCULOS XX E XXI.....	108
4.3. RELAÇÕES ESTADO E SOCIEDADE CIVIL: TENSÕES NO ÂMBITO DA AGENDA GLOBALMENTE ESTRUTURADA PARA EDUCAÇÃO.....	115
<b>5. POLÍTICAS EDUCATIVAS DE EJA: INCIDÊNCIA DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS NA FORMULAÇÃO DOS DOCUMENTOS NACIONAIS .....</b>	<b>119</b>
5.1. OS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO (2001-2010 E 2014-2024) E OS MOVIMENTOS POSSÍVEIS DE INTERFERÊNCIA E CONSOLIDAÇÃO DA POLÍTICA.....	124
5.2. REFLEXÕES SOBRE AS POLÍTICAS DE EJA E AS SUAS RELAÇÕES COM A AGENDA GLOBALMENTE ESTRUTURADA PARA A EDUCAÇÃO .....	139

5.3.O MOVIMENTO DOS FÓRUMS DE EJA DO BRASIL NO CONTEXTO DA AGENDA GLOBALMENTE ESTRUTURADA PARA EDUCAÇÃO.....	142
5.4.RELAÇÕES ESTADO E SOCIEDADE CIVIL: TENSÕES NO ÂMBITO DA AGENDA GLOBALMENTE ESTRUTURADA PARA A EDUCAÇÃO .....	151
6. O QUE (RE)DIZER AO FINAL: UM MODO DE ENCERRAR? .....	155
7. REFERÊNCIAS .....	161

## APRESENTAÇÃO

Esta pesquisa é fruto de inquietações acerca da política educativa de jovens e adultos no Estado brasileiro e busca analisar políticas de EJA, seus contornos na transição do milênio, bem como a incidência da Agenda Globalmente Estruturada para a Educação (AGEE) na formulação das políticas. Assim, a escolha da temática tem sua inspiração nos caminhos percorridos e na nossa história de vida e de implicação no fazer da política educativa de jovens e adultos, a partir da atuação efetiva nos espaços dos Fóruns de EJA do Brasil, considerados *locus* de discussão, monitoramento e proposição da política.

O movimento da pesquisa busca evidenciar as disputas e tensionamentos produzidos no âmbito da sociedade civil em prol das políticas de EJA, como direito social e humano fundamental. Provoca o leitor, a partir de leitura das análises críticas dos documentos, a perceber e situar os mecanismos e eventos desencadeados, pelos Organismos Internacionais, na orientação e formulação da política que se volta ao atendimento dos interesses do mercado, por meio da focalização nos segmentos “mais pobres” e “vulneráveis”.

Ao tomarmos a sociologia política como uma das vertentes teóricas deste estudo, abrimos-nos ao diálogo com o campo teórico epistemológico da política educativa, como campo em construção, o que nos propiciou acúmulo de conhecimentos sobre tal produção, em específico, uma aproximação com a teoria produzida no contexto latino-americano, que busca afirmar um pensamento próprio a partir das reflexões produzidas de dentro do continente.

Por conseguinte, trazemos, para o leitor, a sistematização do nosso percurso investigativo e os resultados da pesquisa organizados, neste texto, em 5 (cinco) capítulos, nos quais enfrentamos o desafio de estabelecer crítica e analiticamente as conexões entre as políticas Educativas de Jovens e Adultos no Brasil e a AGEe.

No primeiro capítulo, intitulado “Pressupostos teórico-metodológicos da pesquisa”, tecemos considerações e explicitamos os pressupostos que orientam a pesquisa, bem como seu recorte temporal que encontra delimitação nos anos de 2000 a 2015.

No movimento da pesquisa, assumimos o risco da experimentação com o Realismo Crítico de Bhaskar (1998), como uma referência para fundamentar as análises, afim de evidenciar as estruturas, os mecanismos, os processos e os eventos que envolvem o objeto. Dialogamos com o campo da política educativa, partindo da ideia de que este é um campo em aberto, conforme assinala Tello (2015) e Mainardes (2015; 2016).

No segundo capítulo, intitulado “Estado, globalização e política educativa: transmutações e nova ordem mundial”, discutimos algumas categorias básicas que sustentam o estudo, com o objetivo de compreender o objeto e suas relações com os processos de globalização, que tem acometido a sociedade, principalmente após a Segunda Guerra Mundial. Buscamos evidenciar, também, as relações entre essas transformações, as políticas educativas e os tensionamentos que vêm sendo produzidos nas relações entre Estado e sociedade civil. Para construir esse capítulo, dialogamos com autores do campo da sociologia política (IANNI, 1994; 1997; 1998; 2004), (HELD, 1984; 2002) (TORRES, 2001; 2003) e da teoria política (GRAMSCI, 1978; 2001), (DUSSEL, 1977; 1993; 2000; 2007) e (COUTINHO, 1981).

No terceiro capítulo, intitulado “Caminhos das políticas educativas de jovens e adultos no Brasil: dos marcos principais à transição do milênio”, buscamos reconstruir, a partir do recorte temporal da pesquisa, alguns marcos históricos do percurso das PEJAs, em estreita vinculação com a incidência dos Organismos Internacionais na formulação e efetivação de uma agenda global. Essa se evidencia nos governos do período por meio das políticas de programas focalizados, aligeirados e descontínuos. É nessa conjunção de fatores que emergem ações de resistência, protagonizadas pelos Fóruns de EJA do Brasil, que buscaram afirmação de outra concepção de EJA, pautada no direito de jovens e adultos trabalhadores à educação como formação humana integral.

No quarto capítulo, “A ação dos Organismos Internacionais na formulação das políticas: categorias emergentes”, debruçamo-nos sobre a descrição e análise dos documentos dos Organismos Internacionais. À medida que adentramos aos documentos, deparamo-nos com várias categorias que compartilham, com clara incidência, as concepções da formulação da agenda política global. São elas: pobres,

pobreza, desenvolvimento e educação ao longo da vida, acompanhadas de outras com menor recorrência: oportunidade e aprendizagem.

No capítulo quinto, “Políticas educativas de EJA: incidência dos Organismos Internacionais na formulação dos documentos nacionais”, ocupamo-nos em descrever os principais aspectos dos documentos nacionais, no âmbito da legislação, e os relatórios dos Encontros Nacionais de EJA. Evidenciam-se, nas análises, a incidência das orientações dos OI nas políticas locais e suas relações com a Agenda Globalmente Estruturada para a Educação. Destaca-se, pela pertinência das lutas no contexto de reconfiguração do papel do Estado e a complexa e heterogênea característica da sociedade civil, o protagonismo dos Fóruns de EJA do Brasil, na formulação dos rumos da política, em um espaço de conflitos e atuação ambivalente.

## APROXIMAÇÕES AO PROBLEMA: ALGUMAS REFLEXÕES

Esta pesquisa é parte integrante da produção da rede de pesquisa UFG-UFES-UnB do Programa Observatório da Educação (OBEDUC/CAPES-INEP)<sup>1</sup> e traz como proposta o estudo da Política Educativa de Jovens e Adultos no Brasil, no período de 2000 a 2015, bem como suas relações com a Agenda Globalmente Estruturada para a Educação (AGEE) e os tensionamentos que isso tem promovido no âmbito da sociedade civil.

O recorte temporal da pesquisa tem sua justificativa no fato de que as políticas educativas de jovens e adultos implementadas durante esse período guardam estreita ligação com as orientações dos Organismos Internacionais (OI). Justifica-se, ainda, pelo fato de que o período abarca a ação dos governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002), Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010) e da presidenta Dilma Rousseff (2011-2014 e 2015-2016) afastada por um golpe parlamentar jurídico e midiático e que, por meio de uma coalisão de setores conservadores da sociedade brasileira, articulou-se o desmonte do Estado democrático de direito.

Como sabemos, o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi um dos responsáveis pelo aprofundamento das políticas neoliberais iniciadas por Fernando Collor de Mello (1990 a 1992). No governo FHC, sob a retórica de que era necessário inserir o país nas grandes tendências mundiais com a globalização (TENDLER, 2014), o “Brasil [vivia] intensa crise econômica acompanhada de políticas neoliberais, [que] produziram uma reforma do Estado com privatização dos

<sup>1</sup>O Programa Observatório da Educação é resultante de uma parceria entre a Capes, INEP e a SECADI, e foi instituído pelo Decreto Presidencial nº 5.803/2006, para incentivar as pesquisas em educação e a utilização do banco de dados do IBGE, PNAD e INEP. Além disso, o programa tem como objetivo articular ações de pesquisa entre os cursos de graduação, pós graduação e os professores da educação básica (MEC, 2014). Esta pesquisa compõe as atividades de investigação do Núcleo I - PPG-UFES, que participou do Projeto **Desafios da educação de jovens adultos integrada à educação profissional: identidades dos sujeitos, currículo integrado, mundo do trabalho e ambientes/mídias virtuais**, integrando a rede de pesquisa que se constituiu a partir do Edital 49/2012, composta pelos PPGs da Universidade de Goiás (UFG), da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) e da Universidade de Brasília (UnB).

bens públicos e forte pressão para desregular direitos recém-constituídos.” (HADDAD, 2009, p. 37). Buscava-se, assim, modernizar e racionalizar a gestão pública orientada pela lógica neoliberal. Tal proposta de racionalização se manifestou nas políticas educativas, produzindo, principalmente, uma política de focalização no ensino fundamental de crianças, o que representou ausência da ação do Estado para a Educação de Jovens e Adultos (EJA).

O período seguinte – governo de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) – a sociedade civil alentava a expectativa de ruptura com o processo de submissão do Estado aos pressupostos neoliberais e a perspectiva de retomar um projeto de nação que abarcasse grupos sociais historicamente excluídos das políticas de Estado, tendo em vista as batalhas travadas contra o processo de privatização e de redução do papel do Estado no atendimento às demandas básicas da população, bem como na garantia das conquistas de direitos sociais alcançados no processo de redemocratização.

No início do primeiro mandato, “acuado pelo terrorismo dos mercados, o metalúrgico tratou de não violar partitura que registrava os acordes da prudência, sem abandonar o projeto de ampliação das políticas sociais” (SADER, 2013 p. 108). A política que se seguiu nos anos posteriores reverberaram em elevação do Produto Interno Bruto (de cerca de 550 milhões de dólares em 2001 para um valor aproximado de 2,5 bilhões de dólares em 2011); diminuição de desemprego; progressiva autonomia em relação a política externa, fortalecimento dos países da América Latina e a participação do país no BRICS<sup>2</sup>; diminuição das desigualdades sociais resultantes de políticas de proteção social aos mais pobres (SADER, 2013)

O governo Dilma Rousseff, no primeiro mandato, buscou dar continuidade aos programas do governo Lula, com o objetivo de manter os resultados obtidos desde 2003. Sua grande frente de investimento foi o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), implementado por meio de políticas de

<sup>2</sup> Acrônimo para Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.



transferência de recursos públicos para a iniciativa privada (ESPÍNOLA;CAVALCANTE, 2014). O Pronatec incidu diretamente na descontinuidade do Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA), considerado, não obstante a sua ênfase de focalização, um dos programas que se destacaram como oferta de uma educação integrada para os trabalhadores na perspectiva da formação humana integral.

Durante seu mandato, Dilma Rousseff, embora buscasse dar continuidade aos programas sociais do governo Lula, acentuou a submissão do país ao domínio dos organismos transnacionais, adotando políticas consideradas limitadas e contraditórias dada a imposição do ajuste fiscal e seu impacto sobre os direitos sociais conquistados pelos trabalhadores.

Assim, as políticas neoliberais que foram se mundializando na era globalizada atravessaram os governos federais de 2000 a 2015, mesmo que nesse período tenhamos passado por “governos progressistas”, o que nos instiga o olhar e justifica a escolha do recorte temporal desta pesquisa.

Como uma nova ordem mundial, a globalização resulta, segundo Dale (2008), de uma aliança política no Pós Segunda Guerra Mundial, que desencadeou um conjunto de acordos financeiros e institucionais que ficou conhecido como “Acordo de Bretton Woods”. Este teve como objetivo o estabelecimento de regras econômicas num período em que a guerra mundial se transformou em mecanismo de desenvolvimento do capitalismo, que buscava a hegemonia econômica e política dos Estados Unidos da América.

Diante dessas transformações, oriundas do final da Segunda Guerra e da Guerra Fria, temos uma redefinição das relações internacionais, em que a fragilização das fronteiras, entre os Estados-nação, incidia na reconfiguração do seu papel e do lugar que ocupava no processo de acumulação do capital (TENDLER, 2014). Individualmente, passaram a se concentrar na competitividade, enquanto coletivamente buscavam alianças com instituições internacionais que os

fortalecessem, instaurando uma espécie de “governança sem governo” (DALE, 2008).

Como consequência dessa política em curso, desencadeia-se na América Latina um processo de ajuste estrutural que se configurava numa política de imposição aos países em desenvolvimento, resultando na precarização do trabalho, no enfraquecimento dos sindicatos e dos partidos políticos, bem como no desmantelamento das políticas sociais, entre outras medidas que compõem o receituário neoliberal.

Na década de 1990, temos uma potencialidade dos OI, tendo em vista que as políticas produzidas no período são afetadas por mecanismos de “imposição” e “standardização” da globalização. Nesse contexto, os Estados nacionais perdem, cada vez mais, a capacidade de criar políticas independentes, forjadas a partir das demandas locais/nacionais. No entanto, reiteramos que com o processo de globalização os Estados-nação não se tornaram obsoletos, mas têm reconfigurado seu papel tendo em vista o jogo de interesses políticos que se desenvolvem não apenas em âmbito nacional, mas transnacional.

No campo específico da política educativa, outro exemplo da política de ajuste estrutural imposto pelas orientações dos OI expressa-se na exclusão da EJA, da educação infantil e do Ensino Médio da vinculação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), aprovado pela Emenda Constitucional 14/1996 e regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano).

Ao explicitar o propósito dessa pesquisa, não podemos deixar de compartilhar nosso percurso de inserção e de envolvimento com a temática das políticas públicas ao longo do processo de formação acadêmica e profissional. Intentamos, dessa forma, dar sentido ao trabalho de investigação desenvolvido, em que os movimentos produzidos no campo da EJA, a partir da indução dos OI, atravessam-nos como parte dos atores, militantes e pesquisadores, nas ofertas da modalidade no âmbito municipal e estadual e nos espaços dos Fóruns de EJA do Brasil. Esses atravessamentos têm desencadeado lutas, tensões, organização de estratégias e

formas de resistências na disputa por proposições de políticas educativas de jovens e adultos.

Ao nos lançarmos, portanto, no desafio de pensar as aproximações com a temática, rememoramos nossa trajetória no movimento dos Fóruns de Educação de Jovens e Adultos do Brasil. Destacamos que a formação proporcionada por esse espaço de ação propositiva envolve diálogos com o sistema público, construídos a partir da experiência da prática e de nosso percurso enquanto sujeitos implicados no processo de construção e avaliação das políticas educativas de EJA.

Nesse sentido, nossa inserção no Núcleo I da rede de pesquisa do Programa Observatório da Educação (OBEDUC/CAPES-INEP) foi fundamental. Isso nos possibilitou ganhar força para nos organizarmos na busca de dados oficiais de matrículas de pessoas com baixa escolarização e dialogar com os sistemas de ensino sobre quais eram suas ações em relação à mobilização daqueles sujeitos, bem como à implementação de políticas que garantissem a eles o direito de acesso à educação básica. Neste estudo, os dados do Censo/IBGE (2010) indicavam a presença de 13.933.173 pessoas, de 15 anos ou mais, não alfabetizadas e 91.820.575 que não concluíram a Educação Básica no Brasil.

As estatísticas oficiais colocam em questão a dificuldade do acesso das pessoas jovens e adultas à escolarização básica. Embora a Constituição Federal de 1988 tenha reconhecido o direito de todos à educação, ainda existe um número exorbitante de pessoas que não tiveram o ressarcimento da dívida de que são credores, ou seja, o Estado lhes deve anos de escolarização (FERRARO, 2008). A não conclusão da educação básica por sujeitos de determinada faixa etária (jovens, adultos e idosos), pressupõe a negligência do Estado em prover um direito básico, evidenciando uma ruptura entre o prescrito e o efetivado.

Vale destacar que nosso interesse em relação a EJA, para além da inserção no grupo de pesquisa, tem sua origem numa jornada de militância durante a graduação em Pedagogia, no então Centro Pedagógico da Universidade Federal do Espírito Santo (CE/UFES), com a disciplina optativa “Alternativas do Atendimento na Educação de Jovens e Adultos”. Nessa época, o curso de Pedagogia previa, em seu

currículo, a habilitação em EJA. Diante da possibilidade de cursar uma habilitação específica, reivindicamos ao Colegiado sua oferta, tendo como resposta a informação de que não havia demanda para a formação de turma. A negação da oferta nos fez iniciar um movimento, juntamente com o Diretório Acadêmico Florestan Fernandes, exigindo da Direção do Centro de Educação a oferta de tal habilitação, que se efetivou em 2003 e se estendeu até 2009.

Outro movimento foi o de ampliar nosso conhecimento nesse campo de estudo, por meio de bolsa de extensão no Núcleo de Jovens e Adultos do Centro Pedagógico da Universidade (NEJA/CE/UFES). Nessa relação, pudemos experimentar outras vivências do fazer político na prática da formação. O acompanhamento das salas de aula dos assentamentos do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MTST), por meio do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera), foi um dos espaços de vivência dessa prática, que nas proposições de políticas públicas dialogavam com o direito à educação, instigando, assim, nosso desejo de aprofundar estudos no campo das políticas educacionais.

Nessas vivências, a formação na prática nos dava pistas de que poderíamos contribuir para pensar a EJA como política pública, assentada na premissa do direito à educação. Mais tarde, isso nos levou a assumir a função de assessoramento pedagógico, na equipe de EJA da Secretaria Municipal da Serra, ao mesmo tempo que buscamos inserção no Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFES, na linha de pesquisa História, Sociedade, Cultura e Políticas Educacionais. Foram circunstâncias desafiadoras, mas que se completaram, tendo em vista que pudemos retomar os estudos referentes à legislação e aos fundamentos da EJA, ao passo que as discussões sobre as políticas públicas, no mestrado, nos davam o suporte necessário para discutir a EJA enquanto dever do Estado e uma modalidade da educação básica.

Após a conclusão do mestrado, assumimos a coordenação do FÓRUM/EJA/ES, o que possibilitou envolvimento maior na luta pelo reconhecimento da EJA enquanto dívida social, o que também nos provocou, mais uma vez, a investigar a subserviência das políticas de EJA às diretivas dos Organismos Internacionais.

Nossa experiência no campo da EJA, atrelada ao processo de busca de leituras e aprofundamento teórico, foram decisivos nos rumos da investigação e nas possibilidades de acessos, análises e compreensão e problematização dos dados. Adotamos como princípio que o pesquisador é um agente social e, portanto, precisa tratar das questões sociais de forma responsável, amorosa e engajada, com o objetivo de dar visibilidade a fatos e desvelar as questões que não estão na superficialidade. Nesse sentido, assumimo-nos enquanto sujeitos construtores de conhecimento permeado pelas lutas e produções coletivas, reconhecendo que “a relação sujeito/objeto no processo do conhecimento teórico não é uma relação de externalidade [...]; antes é uma relação em que o sujeito está implicado no objeto” (NETTO, 2011, p. 21).

É a partir desse lugar de implicações no objeto que nos voltamos neste estudo para tentar responder a inquietações com relação à conformação das políticas educativas na EJA, tendo em vista que as leituras que fomos produzindo neste campo<sup>3</sup> de conhecimento sempre se remetiam às orientações da UNESCO, Banco Mundial e OCDE.

Os documentos aos quais tínhamos acesso na forma aparente como o objeto se mostrava, nos permitiam observar a subserviência das pautas da EJA às recomendações produzidas pelos Organismos Internacionais. No entanto, era necessário aprofundar estudos numa perspectiva crítica, uma vez que esses documentos constam na realidade das políticas de EJA e temos poucas inserções de pesquisa nessa perspectiva. Essa inquietação nos instigou a exercitar, nesta tarefa, tomando-a como objeto de estudo, a seguinte questão: **De que forma as políticas educativas de Jovens e Adultos foram se configurando nos anos de 2000 a 2015, no Brasil, tendo em vista os tensionamentos produzidos pela agenda neoliberal no âmbito das políticas públicas?**

<sup>3</sup> Nos apropriamos do conceito de *campo* de Enrique Dussel (2007), que o define enquanto espaço político, atravessado por conflitos e tensões que reúnem diversos sujeitos, traz as marcas da história e é atravessado por diversos campos. Na relação com o “Outro” vai constituindo uma rede de vontades coletivas que define os espaços e os limites do campo, de acordo com os interesses ou pautas políticas dos sujeitos que o compõem.

Essa interrogação tornou-se nossa problemática de pesquisa e ganhou corpo na interlocução e convergência das ideias de Octavio Ianni (1994; 1997;1998; 2004), Roger Dale (2001; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012), Antonio Gramsci (1978; 2000; 2001), Carlos Nelson Coutinho (1981), Enrique Dussel (1977; 1993; 2000; 2007) David Held (1984; 2002) e Carlos Alberto Torres(2001; 2003). Buscamos, no diálogo com esses autores,o sentido da pesquisa que emerge de condições objetivas e históricas e se volta para segmentos de grupos subalternos.

Para compreender essa realidade e seus desdobramentos na indução das políticas educativas, nos apropriamos das categorias “Estado”, “Globalização”, “Agenda Globalmente Estruturada para a Educação”, e “Política educativa” com o propósito de levantar evidências consubstanciadas na construção de um caminho teórico-metodológico que contribua com o campo teórico de uma forma mais geral e, em específico, com a EJA.

Como nos alertam Bachelard (1996) e Bourdieu (2000), o processo de construção do conhecimento científico exige rigor científico, reflexividade e vigilância epistemológica. Exige, também, considerar que a realidade se produz num contexto histórico, com base em estruturas e mecanismos que a sustentam e está permeada pelas ideologias das classes dominantes. Esse conjunto de elementos cria uma densa névoa, que se apresenta como obstáculo à construção de conhecimento contra-hegemônico.

Nessa busca, tomamos como objetivo geral analisar as Políticas Educativas de Jovens e Adultos no Brasil, seus contornos na transição do milênio, bem como suas relações com a Agenda Globalmente Estruturada para a Educação (AGEE) e os tensionamentos que têm promovido no âmbito da sociedade civil. Como desdobramento desse objetivo mais amplo, e para nos guiar na construção e sistematização da pesquisa, os objetivos específicos assim se inscreveram em:

a) Refletir sobre os conceitos de Estado, Globalização, Agenda Globalmente Estruturada para a Educação e Política Educativa, relacionando-os às ações políticas desenvolvidas no recorte temporal proposto;

b) Discutir analiticamente os documentos internacionais e nacionais, destacando as induções da AGEE na construção das políticas educativas e suas implicações com a EJA no Estado brasileiro;

c) Levantar e discutir os dados estatísticos de demanda e oferta de escolarização de jovens e adultos no Brasil, intentando evidenciar a forma como a modalidade vem sendo pautada na relação com a política.

O cenário no qual as políticas educativas foram se desenhando no Brasil, após o período de redemocratização, está estreitamente ligado ao aprofundamento da imersão do país no mundo globalizado e sua submissão ao processo de reforma do Estado imposta pelo neoliberalismo.

Nesse processo, os Organismos Internacionais, dentre eles o Banco Mundial (BM), assumiram a função de auxiliar os países, principalmente os do chamado Terceiro Mundo, na reconstrução de suas economias devastadas pela guerra, no sentido de orientar ações que buscassem o desenvolvimento econômico (HADDAD, 2008).

Tais articulações nos levam a defender a tese da existência de uma Agenda Globalmente Estruturada para a Educação em curso, que acomete as políticas educativas no país, cria regras, pressiona o cumprimento de uma pauta e orienta a formulação das políticas. Essa agenda global tem produzido, em nível local, tensionamentos que promovem, nos espaços da sociedade civil, a disputa pelos delineamentos dessas políticas.

Partimos da hipótese de que a política internacional, que se fortaleceu na década de 1990, vem se consolidando no Brasil por meio de uma agenda global para a educação, que tem força nos Organismos Internacionais como o Banco Mundial (BM) e a Organização para a Cooperação do Desenvolvimento Econômico (OCDE) e envolve agendas mais gerais como a Educação para Todos (EPT), os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM), os Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS) e aquelas que contemplam a educação de jovens e adultos, como as Conferências Internacionais de Educação de Adultos (Confinteas).

Ao levantar essa hipótese, consideramos que a mudança da ordem social marcada pela globalização se configura enquanto um dos elementos que contribuíram decisivamente para a consolidação de uma agenda global, que se revela nas políticas educativas dos Estados-nação.

Dessa forma, ganha força a ideia de que não é possível analisar as Políticas Educativas de Jovens e Adultos (PEJAs) apenas a partir da sociedade nacional. Temos de incorporar uma dimensão global de educação para além do Estado, ou seja, há que se transpor as concepções de Estado e Educação como categorias estáticas e sem correlação com outros espaços para além do território nacional (ROBERTSON; DALE, 2011).



## **1. PRESSUPOSTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS DA PESQUISA**

O objetivo deste capítulo é explicitar os pressupostos teórico-metodológicos que orientam a pesquisa sobre as PEJAs no Brasil, no recorte temporal de 2000 a 2015. Tomamos como ponto de partida a realidade concreta na qual as PEJAs se inscrevem, bem como seus aspectos sociais, econômicos e políticos, a fim de compreender a totalidade dos seus processos. As inquietações provocadas pelos espaços de luta e acompanhamento das políticas de EJA foram determinantes à formulação do problema e à busca por compreender criticamente a construção das políticas na relação com a agenda global.

Na tessitura do aporte teórico, dialogamos com os autores clássicos já mencionados. Além das apropriações e construções teóricas formuladas a partir desses autores, buscamos em Sérgio Haddad (1987; 2008; 2009), Maria Margarida Machado (2009), Jane Paiva (2004; 2005) e Maria Clara Di Pierro (2000; 2015), Costa e Machado (2017), Timothy Ireland (2014; 2015) explicitações acerca do campo de conhecimento da EJA, o que nos possibilitou estabelecer o diálogo entre um constructo teórico mais amplo e o campo mais específico da modalidade e as políticas educativas de jovens e adultos. No campo da política educativa, dialogamos com Cesar Tello (2015), Jefferson Mainardes (2015; 2016) e Oscar Espinoza (2015).

Em coerência com a opção teórica no âmbito da política educativa como campo epistemológico em construção, tomamos o Realismo Crítico como referência para fundamentar as análises da realidade que envolve o objeto.

O Realismo Crítico é um movimento teórico formulado pelo filósofo Inglês Roy Bhaskar na década de 1970, tendo sido fundamentado nas ideias de Marx. Ao contrapor-se ao positivismo, produziu reflexões que tornaram possíveis a produção do conhecimento a partir da compreensão crítica da realidade. As ideias desse movimento vêm sendo apropriadas em pesquisas no campo das Ciências Naturais e Sociais. No caso específico deste trabalho, no campo da política educativa, observa-se inserção ainda incipiente dessas ideias. Portanto assumimos, no movimento dessa pesquisa, o risco da experimentação com o Realismo Crítico como opção epistemológica.

Nessa perspectiva, a investigação reflete as opções teóricas do pesquisador, que tem a sua “cosmovisão” forjada na experiência advinda das relações sociais que expressam suas escolhas políticas. Na proposição de Bhaskar, duas dimensões são consideradas na relação com a produção do conhecimento: a dimensão transitiva, que envolve o conhecimento prévio expresso em valores, ideologias e posicionamento do pesquisador; e a dimensão intransitiva, que afirma a existência do objeto na realidade (as estruturas, os mecanismos, os processos, os eventos, dentre outros), independentemente da ação do pesquisador. Essa postura ontológica reconhece a existência de três domínios do conhecimento: o real, o actual e o empírico (BHASKAR, 1998), dos quais buscamos lançar mão, na perspectiva de um exercício hermenêutico de compreensão do objeto, a partir da análise dos documentos e demais dados relativos ao objeto. Colocamo-nos, assim, na esteira do desafio de produzir uma composição teórica crítico-analítica para além da mera descrição das fontes e dos dados evidenciados.

Assumimos, também, como estratégia metodológica, a pesquisa documental, uma vez que no percurso da investigação essa referência foi se colocando como a mais apropriada para o estudo. A análise documental tornou-se importante em nosso processo de pesquisa, pois nos permitiu (re)visitar determinados lugares e recuperar memórias invisibilizadas, atenta de que as capacidades da memória são limitadas podendo alterar as lembranças, esquecer fatos importantes ou deformar acontecimentos (CELLARD, 2012).

Temos ciência de que não podemos perder de vista que o documento por si só não explica o acontecimento real. Foi necessário, como pesquisadoras, assumir o papel de interrogadoras ao mesmo tempo em que buscamos fazer interferências necessárias para compreender as pistas, as evidências e o “não dito” deixados pelo documento, para reconstituir um dado momento histórico e dar sentido ao que aconteceu num determinado momento historicamente construído.

Em relação às ferramentas de recolha e produção de dados, recorreremos ao levantamento dos documentos internacionais e nacional que orientam as políticas

educativas no Brasil e às legislações nacionais que regulamentam e normatizam a modalidade.

Considerando os objetivos que nos propusemos desenvolver na pesquisa, buscamos descrever e analisar os documentos, observando a seguinte organização:

- 1º Momento - Organização e descrição dos documentos dos Organismos internacionais: Relatório do Banco Mundial, Indicadores da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, Objetivos Educação para Todos (Jomtien), Objetivos Educação para todos (Dakar), Marco de Ação de Hamburgo e Marco de Ação de Belém. Utilizamos o software NVivo 11 para mapear as cem palavras de maior recorrência nos documentos e, posteriormente, organizamos um mapa de palavras (como veremos mais adiante) para visualização das categorias que emergiram dos documentos. Com o intuito de visualizar a movimentação de algumas categorias, elaboramos uma tabela em que comparamos alguns documentos, na intenção de evidenciar esse movimento. Logo após, emendamos esforços, à luz da fundamentação teórica, para analisar criticamente os documentos internacionais relacionando-os ao movimento dos Fóruns de EJA do Brasil, descrito nos Relatórios dos Encontros Nacionais de Educação de Jovens e Adultos (ENEJAs), como primeira aproximação da Agenda Globalmente Estruturada para a Educação e os tensionamentos que tem produzido em âmbito local.
- 2º Momento – organização e descrição dos documentos nacionais: Planos Nacional de Educação 2001-2010 e 2014-2024, metas referentes à EJA, Parecer CNE/CEB nº 11/2000, Parecer CNE/CEB nº 06/2010, documento preparatório para a VI Confinteia, Relatórios dos ENEJAs e dados estatísticos oficiais de demanda de escolarização entre os anos de 2000 e 2015, tomando como base as metas propostas pelos Planos. Após isso, passamos a analisar os documentos e conexões com a AGEE e sua incidência na indução das políticas nacionais. A descrição mais detalhada dos documentos encontra-se no quadro 1 (um) abaixo:

Quadro 1. Relação dos documentos analisados

Âmbito Internacional	Âmbito nacional
Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades	Lei nº 10.005 de 2014 que aprovou o Plano Nacional de Educação 2014-2024

básicas de aprendizagem Jomtien, 1990	
Educação para Todos: O compromisso de Dakar	Lei nº 10.172 de 2011 que aprovou o Plano Nacional de Educação 2001-2011
Indicadores da OCDE	Pareceres das Diretrizes Curriculares Nacionais para a EJA 11/2000
Relatórios do Banco Mundial	Parecer 06/2010 que trata do reexame do Parecer CNE/CEB nº 23/2008, que institui Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos – EJA, nos aspectos relativos à duração dos cursos e idade mínima para ingresso nos cursos de EJA; idade mínima e certificação nos exames de EJA; e Educação de Jovens e Adultos desenvolvida por meio da Educação a Distância
Marco de Ação de Hamburgo - V Conferência Internacional de Educação de Adultos	Relatórios dos Encontros Nacionais de Educação de Jovens e Adultos (ENEJA)
Marco de Ação de Belém - VI Conferência Internacional de Educação de Adultos	

Fonte: Elaborado pela autora.

Outra ferramenta que utilizamos na análise dos documentos foi o mapa de nuvens, oriunda das tecnologias de comunicação e informação (TICs), com o objetivo de nos apropriarmos de uma técnica que possibilitasse visualizar a recorrência dos termos nas agendas globais e mapearmos o movimento e avanço das ideias neoliberais nos referidos documentos. Operamos com o mapa de nuvem “com o objetivo de expor dados absolutos de uma determinada ocorrência, de modo que o número de pontos reflita exatamente o número de vezes que um determinado dado ou evento se faz presente em um determinado cenário” (FERNANDES, 2013, p. 137). No caso da atual pesquisa, utilizamos essa ferramenta para mapearmos os documentos já mencionados anteriormente, ou seja: BM, EPT- Dakar; ODM; ODS; V Confintea e VI Confintea.

Ao operarmos com a ferramenta do mapa de nuvens de palavras nos relatórios do Banco Mundial, observamos a recorrência das categorias Desenvolvimento e Pobreza, que perpassam algumas reflexões feitas neste trabalho a partir de Dussel (1977; 1993; 2000; 2007) e Lander (2005). Nos documentos da Educação para Todos (1990 e 2003) e no Marco de Hamburgo a categoria Desenvolvimento também emerge, porém com menor recorrência. Já no Marco de Belém, observamos que, para além da categoria Desenvolvimento, que atravessa todos os documentos

internacionais, vimos emergir, com mais força, a recorrência das categorias Aprendizagem e Longo da Vida.

Como parte da metodologia deste trabalho, a descrição dos documentos é algo necessário em relação ao qual nos precavemos. Na leitura atenta dos materiais impressos, emergiram outros conceitos que, apesar de não aparecerem de forma recorrente nos documentos, são elementos que assumem importância na orientação dos Organismos Internacionais como estratégias para o desenvolvimento econômico e combate à pobreza. Assim, temos: Educação ao Longo da Vida, Governança e Oportunidade.

Ressaltamos que a listagem de documentos se constituiu em uma orientação inicial para o trabalho de pesquisa e, no movimento da investigação, sofreu diversas alterações que a dinâmica da realidade nos impôs. Traçamos o percurso metodológico, sem perder de vista que o conhecimento teórico não emerge de forma mecânica, mas é uma construção que requer paciência, rigorosidade, organização, descrição, análise e compreensão dos dados.

Para adensar o olhar sobre a investigação, utilizamos também as informações estatísticas oriundas da base de dados oficiais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (PNAD) e do Instituto Nacional de Estudos e Estatísticas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), que propiciaram mais uma possibilidade de compreensão do objeto nas suas múltiplas determinações.

Os dados do IBGE permitem acompanhar o movimento da população de uma forma geral e, em específico, os movimentos que “retratam, entre outros aspectos da realidade, o estado educacional da população, através de dados e características como alfabetização, frequência ou não à escola e grau e série frequentados, anos de estudos e grau concluído” (FERRARO, 2001, p. 51). Já os dados do INEP possibilitam o olhar sobre as oscilações estatísticas da oferta.

A organização e análise dos dados referentes às matrículas e à potencial demanda de escolarização da população jovem, adulta e idosa são demonstradas por meio das fontes estatísticas descritas no quadro 2 (dois) abaixo:

Quadro 2 – Descrição das fontes e períodos do levantamento de dados estatísticos

Fonte de dados	Informação dos Dados	Anos
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE	Dados de analfabetismo e de escolaridade no Brasil	2000 e 2010
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP	Movimento de matrícula	2000 a 2015
Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio PNAD	Escolaridade da população	2001 a 2015

Fonte: Elaborado pela autora.

A composição de diferentes olhares sobre o objeto, de acordo com o Realismo Crítico, permitiu-nos afirmar a opção por uma metodologia mista que, no caso específico deste trabalho, expressa-se na complementaridade de ferramentas qualitativas e quantitativas para leitura e compreensão dos dados.

Nesse movimento de entender o processo histórico por meio da dinâmica produzida pela análise dos documentos e dos dados levantados, a busca de apropriação teórica nos deu o suporte necessário para imergirmos na discussão de categorias analíticas oriundas do campo de pesquisa.

No percurso investigativo, ficou cada vez mais evidente a importância de explorar aportes que orientam a distinção entre política, política pública e política educativa. Essa busca nos permitiu a construção de argumentos no campo política educativa, para firmar as opções epistemológicas que nos orientaram nas análises e compreensão do objeto de forma atenta aos desafios que a pesquisa nos impôs.

Em vista disso, chamamos a atenção ao fato de que os termos **política**, **política pública** e **política educativa**, apesar de possuírem significados distintos, muitas vezes são empregados, equivocadamente, como sinônimos, incorrendo em erros que confundem tanto sujeitos alheios à temática quanto os envolvidos com a análise de políticas (ESPINOZA, 2015).

Ainda de acordo com Espinoza (2015), o termo política não possui um único significado ou padrão, portanto frequentemente é permeado por ambiguidades. Algumas vezes é entendido como as definições governamentais do que fazer ou não fazer, ou ainda representam plano de ação que define em linhas gerais as ações para lidar com determinada situação. Apesar das ambiguidades apontadas pelo autor, podemos afirmar que a política se configura numa grande temática, que se apresenta nos discursos oficiais de governo. A partir dessa plataforma de intenções, definem-se as políticas públicas, ou seja, as metas e meios para lidar com uma situação particular. Essas definições estão ligadas a um período histórico e às ações de um governo ou a exigências dos grupos sociais, e geralmente se materializam por meio de leis, decretos, e é a partir dela que as políticas educativas são desenhadas.

A política educativa, por sua vez, terá como fim a educação e pode se relacionar com diferentes intenções, dependendo da teoria que a fundamenta. Sendo assim, os contornos da política educativa são delineados tendo como parâmetro os pressupostos sociais, políticos e econômicos defendidos pelos seus propositores. Nesse sentido, é importante destacar que as definições da política não se assentam em um pensamento neutro, mas em uma concepção de sociedade defendida por determinado grupo.

Convém ressaltar, ainda, que a política educativa é um campo embrionário, amplo, complexo e permeado por tensões e disputas. Enquanto campo em construção, ainda é pouco explorado e debatido entre os pesquisadores, e vem buscando se consolidar, como já vimos, enquanto campo epistemológico. Ao considerar o contexto da América Latina, Mainardes (2015, p. 26) afirma que “se trata de um campo específico, ainda em processo de institucionalização, construção e afirmação” que vem se desenvolvendo, ampliando seus aportes teóricos nas pesquisas e se consolidando como um novo campo de estudos e reflexões.

Nesse sentido, apresenta fragilidades que precisam ser superadas. Uma delas diz respeito ao caráter descritivo dos objetos de pesquisa que têm marcado os estudos nesse campo (TELLO, 2015). Essa questão se coloca como um dos grandes

desafios da produção de conhecimento na análise de políticas educativas, uma vez que requer um nível de abstração capaz de superar “os estudos predominantemente descritivos”, já mencionados, provocando os pesquisadores a avançar na consistência teórico-analítica e na compreensão das estruturas, mecanismos e eventos que envolvem a política educativa (MAINARDES, 2016).

Na busca pelo refinamento e elevação do nível de análise, reflexão e sistematização do percurso investigativo, Mainardes (2016) chama a atenção para a necessidade da articulação entre três dimensões da pesquisa, nomeadas por Tello (2015) como: a perspectiva epistemológica, o posicionamento epistemológico e o enfoque epistemometodológico que “podem apresentar maior ou menor coerência e consistência entre si e o uso consciente e reflexivo das teorias que fundamentam as análises, contribuindo para que a análise de coerência e consistência seja mais elevada” (TELLO, 2015, p. 31).

Essas três dimensões da pesquisa que vão se desenvolvendo de maneira integrada, pressupõe que o pesquisador não assuma uma postura neutra em relação ao objeto (TELLO, 2015), mas que esteja envolvido com a prática. Esse pressuposto, no campo específico da EJA, tem tensionado a produção da pesquisa de forma integrada com as lutas que envolvem os diferentes segmentos da EJA, que constituem os grupos sociais mais vulneráveis da classe trabalhadora, buscando interferir nos rumos da política.

Com essa ênfase, o objeto emerge da prática política do investigador e a busca pelo conhecimento nasce de uma demanda real, em que o questionamento é forjado no fazer político. Por essas razões, ressaltamos que nosso problema de pesquisa foi sendo gestado na prática e nas experiências advindas da participação ativa nos Fóruns de EJA e noutros movimentos de luta e resistência na defesa do direito à educação para os trabalhadores – sempre atentas à necessidade de compreender melhor a própria dinâmica do campo das políticas educativas. Conforme Bachelard (1996, p. 16) “[...] na vida científica os problemas não se formulam de modo espontâneo. [...] todo conhecimento é resposta a uma pergunta. Se não há pergunta,



não pode haver conhecimento científico. Nada é evidente. Nada é gratuito. Tudo é construído”.

Ao emergir da prática e como demanda de um coletivo, entendemos que a pesquisa vai ganhando significados e contornos. Constitui-se enquanto espaço de reflexão, formação e transformação de si e do “Outro”.

Buscamos, assim, evidenciar os pressupostos teórico-metodológicos para a compreensão da construção e implementação das PEJAs no Brasil. Nossa compreensão é de que na medida em que nos apropriamos do objeto de pesquisa e produzimos análises sobre as diversas faces sob as quais ele nos apresenta, avançamos no aprofundamento teórico necessário para a produção do conhecimento.

Dessa forma, compartilhamos das preocupações de Marx (2002) quando nos alerta para o fato de que na busca pela apreensão da realidade

a investigação tem de apoderar-se da matéria, em seus pormenores, de analisar suas diferentes formas de desenvolvimento e de perquirir a conexão íntima que há entre elas. Só depois de concluído esse trabalho é que se pode descrever, adequadamente, o movimento real (MARX, 2002, p. 21).

Este foi um movimento que buscamos fazer nesse processo de pesquisa que, na sua complexidade, nos exigiu debrucamento sobre os estudos e análises que fundamentam esse campo pela nossa imersão no estudo do fenômeno.

### 1.1. ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE CATEGORIAS EMERGENTES NO PROCESSO INVESTIGATIVO

A esse ponto retomamos a observação de Tello (2015) sobre o caráter descritivo dos estudos no campo da política educativa. No percurso da investigação, várias categorias foram se evidenciando como fundamentais para análise e compreensão do objeto. Um dos elementos que contribuíram para que avançássemos no exercício de reflexões crítico-analíticas foi o reconhecimento de que as transformações produzidas no mundo após a Segunda Guerra Mundial, em termos econômicos,

sociais, políticos e culturais, requerem uma reflexão que ultrapasse as categorias clássicas de nação e soberania.

Na relação com o objeto de pesquisa, o movimento desencadeado pela compreensão das políticas educativas de jovens e adultos nos levou à imersão no estudo das articulações e produções que, ao congregarem o contexto social mais amplo, ultrapassam as fronteiras nacionais e seguem imbricadas pelos diversos territórios que compõem a sociedade globalizada.

Sendo assim, nossa análise de políticas educativas, ancorada na abordagem analítica de Roger Dale, subscrita como Agenda Globalmente Estruturada para a Educação (AGEE), constitui a perspectiva epistemológica que fundamenta a investigação. Essa abordagem nos possibilita compreender não só os impactos da globalização, mas, também, como ela vem se relacionando com a educação e os desdobramentos produzidos nas políticas.

A globalização, enquanto “um conjunto de dispositivos político-econômicos para a organização da economia global, conduzido pela necessidade de manter o sistema capitalista, mais do que qualquer “Outro” conjunto de valores” (DALE, 2001, p.146), marca a mudança de paradigma, apontada por Ianni (1997), o que altera profundamente o papel do Estado tanto em nível nacional, como transnacional.

Assim, a globalização inaugurou novas formas de relação dos países na esfera mundial que ultrapassam os territórios e se estabelecem enquanto processos. Apesar disso, ainda subsiste a hierarquia, fortemente marcada, em que a história, a cultura a economia e a política são definidas a partir de um olhar do colonizador, num viés universal, pautado numa verdade absoluta que dita as regras para o mundo (IANNI, 1997).

Consoante com as ideias de Ianni, Dale (2010) nos adverte que ao analisarmos as políticas educativas, não podemos desconsiderar as mudanças que vêm ocorrendo em nível global e nos determos apenas numa análise local, pois o Estado nacional não subsiste com a mesma força e nem assume as mesmas funções de outrora. Uma teoria que desconsidera a conjuntura global não avança na compreensão de

que as relações consolidadas com a globalização transcendem os territórios nacionais e se configuram como transnacionais. É este o movimento que a que nos lançamos a fazer ao propormos reflexão que considere a relação global/nacional na indução das políticas.

Nessa complexidade em que estamos imersos, Robertson e Dale (2011) apresentam três elementos primordiais para reflexão que nos ajudam a compreender a dinâmica das políticas: mandato, capacidade e governança.

O **Mandato** é considerado um acordo mundial, por meio do qual se define e orienta a estruturação das políticas educacionais, tendo como parâmetro as metas e objetivos traçados em congressos em que os Organismos Internacionais (OI) agem como indutores da política por meio de uma agenda global para educação. Ou seja, os OI (Unesco, OCDE, Bird etc.), assumem a responsabilidade de garantir que os interesses econômicos da sociedade global se manifestem nas políticas educativas implementadas pelos Estados-nação. Já a **Capacidade** diz respeito às condições reais para que o mandato seja executado e tem como ênfase a eficiência, a efetividade e a responsabilidade dos sujeitos envolvidos no processo, enquanto que a **Governança** se apresenta como elemento que reconfigura as relações entre o Estado e a sociedade civil, pois apesar de o Estado assumir as ações, há, também, o envolvimento da sociedade civil na assunção das responsabilidades educacionais com a população.

Ou seja, esses três elementos se materializam nas agendas globais que orientam os países sobre o que fazer (mandato), como fazer (capacidade) e quem deve fazer (governança).

O novo mandato para a educação – o que é desejável que o sistema educacional deveria fazer – cada vez mais privilegia a competitividade econômica global, a aprendizagem pela vida toda, a educação para a economia embasada no conhecimento e na educação como a indústria de exportação. Os recursos (humanos e fiscais) para a educação enfatizam a eficiência, a efetividade, a responsabilização e a auditabilidade. Finalmente novas estruturas de governança (financiamento, regulação e assim por diante) reconfiguram as relações entre o estado e a sociedade civil, o público, o privado, os cidadãos e a comunidade (NEWMAN, 2001 apud DALE, 2011, p. 348).

Assim, as agendas globais e as orientações dos Organismos Internacionais (OI) assumem o mandato, a capacidade e a governança como mote principal dos seus documentos, produzindo orientações que tomam como prerrogativa as mudanças na economia mundial e as suas interferências na condução das políticas educativas. As pautas formuladas transnacionalmente afetam os sistemas educativos nacionais e a forma como os Estados interpretam e respondem a essa agenda estruturada para a educação. Dessa forma, as políticas educativas implementadas nos territórios fazem parte de um jogo de forças nacionais, regionais e transnacionais.

Nessa composição, a abordagem analítica da Agenda Globalmente Estruturada para a Educação (AGEE), formulada por Dale (2004) se apresenta como uma das possibilidades de evidenciar a relação entre a globalização e as políticas educativas de jovens e adultos no Brasil, bem como as orientações dos Organismos Internacionais para a definição dos contornos dessas políticas.

Mesmo considerando as interferências das diretrizes internacionais nas políticas, e a globalização que vem rompendo com as fronteiras entre os Estados, acreditamos na possibilidade de transformação e interferência dos sujeitos nos rumos da história. Com essa premissa, buscamos interlocução com Antonio Gramsci (1978; 2001) e sua concepção de Estado ampliado que, ao articular teoria e ação política, afirma que é “possível alterar os percursos hegemônicos e transformar as estruturas da sociedade, tendo em vista que o homem é um processo de seus atos” (GRAMSCI, 1978, p. 38).

Enquanto seres históricos, ao buscarmos produzir movimentos nos rumos da história, temos a possibilidade de compreender as políticas educativas na relação com o momento histórico, com os mecanismos que sustentam a estrutura social e os eventos que desencadeiam. Nesse sentido, não perdemos de vista que elas “são o resultado da dinâmica do jogo de forças, que se estabelecem no âmbito das relações de poder constituídas pelos grupos econômicos, políticos, classes sociais, e demais organizações da sociedade civil” (BONETI, 2012, p. 76).

Ao explicitarmos os fundamentos teórico-metodológicos, empenhamos esforços no sentido de escapar de uma abordagem meramente descritiva acerca do objeto, na

tentativa de avançar no âmbito da produção dos estudos nesse campo. Buscamos, com efeito, nos precaver em relação a essa abordagem que tem caracterizado os estudos da política educativa. A teorização que entrelaçamos até então, passa a constituir, nos próximos capítulos, objeto de atenção mais detida sobre as categorias teóricas evidenciadas no processo.

## **2. ESTADO, GLOBALIZAÇÃO E POLÍTICA EDUCATIVA: TRANSMUTAÇÕES E NOVA ORDEM MUNDIAL**

Neste capítulo, tecemos reflexões sobre algumas categorias básicas que fundamentam este estudo e que estão diretamente relacionadas com os processos de globalização que têm acometido a sociedade, principalmente, após a Segunda Guerra Mundial. Para tal, lançamos mão da teorização no âmbito dos estudos da sociologia política (IANNI, 1994; 1997; 1998; 2004), (HELD, 1984; 2002) (TORRES, 2001; 2003) e da teoria política (GRAMSCI, 1978; 2001), (DUSSEL, 1977; 1993; 2000; 2007) e (COUTINHO, 1981).

Tomar o Estado como uma das categorias fundantes requer a abordagem de alguns elementos históricos que contribuíram para a conformação do pensamento liberal e do Estado Moderno. Evidenciamos o pensamento político sobre a função do Estado, cuja compreensão é de natureza complexa, como nos alerta Held (1984), apesar de intensamente presente em nossas vidas. Segundo o autor, “[...] parece peculiar que o Estado seja tão presente na vida pública e privada, mas é precisamente essa presença que torna difícil compreendê-lo. Não há nada mais central para a teoria social e política do que a natureza do Estado, e nada mais disputado” (HELD, 1984, p. 11, tradução nossa).

Desse modo, o conceito de Estado, em sua complexidade, carrega as mudanças que foram se desenhando ao longo dos tempos, sendo atravessado por conflitos e tensões entre os grupos sociais. Apesar de encontrarmos na literatura referências que historicizam sobre os delineamentos do Estado nos diferentes momentos da história, na prática, no entanto, essas configurações não se deram de forma linear, mas foram forjadas na dinâmica das transformações da realidade social.

As mudanças históricas que contribuíram para a aparição do pensamento liberal moderno e o pensamento liberal democrático foram enormemente complexas. Muitos elementos tiveram um papel determinante: as lutas entre reis pelo domínio da propriedade; as revoltas camponesas contra os excessivos impostos e obrigações; a expansão do comércio e as relações mercantis; as mudanças tecnológicas, especialmente em âmbito militar; a consolidação das monarquias nacionais (sobretudo na Inglaterra, França e Espanha); a crescente influência da cultura renascentista; os conflitos religiosos e o desafio às pretensões universais do catolicismo (HELD, 2002, p. 91).

Ou seja, o Estado Moderno gestado no interior do Estado Absolutista foi impulsionado pelas dissidências de ideias, pelos conflitos e pela expansão da autoridade do soberano. Se no governo absolutista original, o monarca reivindicava o direito divino de governar e as leis de Deus orientavam as relações na sociedade, as mudanças que foram ocorrendo no interior dos governos foram assumindo diferentes contornos. A França do século XVII, por exemplo, representava fielmente a monarquia absolutista, enquanto a Prússia pode ser considerada um exemplo de “protótipo de ministérios, que incrementaram a implicação do Estado na promoção e regulação de uma inédita diversidade de atividades” (HELD, 2002, p. 92).

No Estado Absolutista, o pensamento político de Thomas Hobbes (1588-1679) e John Locke (1632-1704) assumiu larga importância, como elemento de compreensão do momento histórico e proposição de organização da sociedade. Enquanto o pensamento hobbesiano se curvava entre o compromisso com o absolutismo e a luta do liberalismo contra a opressão do monarca, Locke assumiu a gênese da tradição constitucionalista liberal. Isto é, diferentemente de Hobbes, Locke não defendia um Estado Absolutista, mas uma instituição controlada pelo parlamento, que assumiria as funções de mediador das relações econômicas e defensor dos interesses da burguesia em ascensão.

O compromisso de Hobbes com a monarquia e as preocupações com uma sociedade que tivesse como referência a liberdade e igualdade dos indivíduos, levou-o a produzir um pensamento político que se tornou o ponto de partida para as reflexões e formulações sobre o Estado Moderno, pois suas ideias eram, ao mesmo tempo, “liberais e iliberais” (HELD, 2002, p. 99). Liberais porque defendia que os homens eram livres e iguais no estado de natureza, e para garantir a sobrevivência e a segurança era necessário o consentimento da comunidade, para que regras e normas de convivência coletivas fossem criadas. No entanto, suas ideias também eram iliberais, no momento em que ele defendia um governo soberano, detentor dos direitos abdicados da população, que tomaria as decisões em nome de todos (HELD, 1984).

Já Rousseau, ao defender a capacidade do povo de participar da vida política, apresentou sistema diferente dos anteriores e destacou a importância da distinção entre os poderes legislativo e executivo. O povo estaria implicado diretamente na criação das leis que regulamentassem a vida da comunidade, tendo em vista que Rousseau (2003), ao tomar a referência de contrato social de Locke, fundamentado no individualismo, construiu uma ideia de contrato firmado na vontade geral, ou seja,

via os indivíduos como seres idealmente implicados na criação direta das leis que regulassem suas vidas, e defendia a ideia de uma cidadania ativa e participativa: todos os cidadãos deveriam reunir-se para decidir o que era melhor para a comunidade e promulgar as leis apropriadas. Os governados deveriam ser governantes (HELD, 2002, p. 77).

No entanto, na perspectiva de Rousseau, o cidadão se restringia a uma minoria, excluindo as mulheres e os pobres. Nesse sentido, essa minoria seria responsável por tomar decisões estendidas para a maioria. A vontade coletiva não significava, necessariamente, a vontade de todos, mas a vontade de um grupo imposta a todos.

Ainda que de forma limitada a um grupo de pessoas, Rousseau colocou em pauta a ideia da representação do povo e da participação pública na formulação da política. Assim, temos que “o absolutismo gestou novas formas e limites do poder do Estado: o constitucionalismo e (em última instância) a participação de grupos de poder no Estado” (HELD, 2002, p. 97).

Se no absolutismo o Estado concentrava seu poder no monarca, com a emergência da classe burguesa empenhava-se consolidar uma teoria que impusesse limites às ações do Estado e garantisse aos indivíduos a máxima liberdade e o livre comércio. Assim, O Estado Liberal, que teve sua gênese no interior do absolutismo, ganhou força com as ideias de Adam Smith (1723-1720), economista e filósofo escocês. Este afirmava que o soberano tinha como deveres: 1) defender a sociedade contra invasões e violência, por meio do uso da força militar; 2) proteger “cada membro da sociedade contra as injustiças ou opressão dos outros membros da mesma” e 3) criar e manter instituições públicas (SMITH, 1996, p. 187).

A corrente de pensamento de Adam Smith que se desenvolveu no início do século XIX “estava pronta para permitir que o bem comum repousasse no natural esforço



de cada indivíduo para melhorar a sua condição” (KEYNES, 1984, p. 108). Um dos componentes que contribuíram para a consolidação do princípio *laissez-faire* foi a incompetência do governo e a corrupção que atravessaram o Século XVIII e adentrou o Século XIX. Assim,

o terreno estava preparado para a doutrina que [...] estabelecia que a ação do Estado deveria ser rigorosamente limitada, e que, na medida do possível, a vida econômica deveria ser deixada, sem regulamentos, à aptidão e ao bom senso de cidadãos individualistas, impelidos pela admirável motivação de subir na vida (KEYNES, 1984, p. 153).

As discussões envidadas tanto por Marx e Engels (1999) quanto por Lenin (1918), com relação ao Estado, rompem com a concepção contratualista de Hobbes, Locke e Rousseau, ao afirmar que o Estado surge dos antagonismos das classes sociais. Nesse sentido, ele é histórico e se constitui enquanto instância de coerção de uma classe social dominadora que explora e mantém sob domínio. Estabelece a ordem, por meio de leis, que regulamentam e propiciam a atuação forte da classe dominante. Como instrumento de exploração e coerção, garante a ordem social que fortalece a burguesia, enquanto classe dominante, e a mantém no poder em detrimento da classe oprimida (LENIN, 1918; MARX; ENGELS, 1999).

Essa concepção de Estado se distancia do ideário de Smith (1996), pois enquanto Marx e Lenin fazem críticas aos fins e aos objetivos do Estado no capitalismo, enquanto aparelho de controle e manutenção da dominação da classe burguesa, Smith assume que o papel do Estado é de proteção à propriedade privada.

O processo de acumulação de capital empreendido no Estado capitalista, que tem em suas bases a exploração da força de trabalho humano e da natureza, desencadeia situação de miséria e de distanciamento econômico entre as classes sociais. Isso porque os resultados das riquezas geradas pela acumulação beneficiam uma minoria, enquanto a maioria tem a sua força de trabalho explorada. No decorrer do processo de acumulação do capital, os territórios das potências coloniais foram os que mais se beneficiaram com as riquezas produzidas (TORRES, 2003).

Esse processo passou por um momento de eclipse no período compreendido entre as décadas de 1930 e 1970, em que predominou o modelo do Estado-providência. Diante da crise vivenciada nos anos 1920-1930, Keynes apresentou um conjunto de ideias que preconizava a intervenção do Estado na economia, tendo como objetivo manter o pleno emprego, ao passo que aumentava a demanda e por consequência desencadeava a elevação produtiva. Em meados de 1970, o Estado intervencionista começou a apresentar sinais de esgotamento e a “coalizão de interesses que o haviam apoiado começou a romper-se” (HELD, 2002, p. 267).

Diante da recessão mundial ocorrida nas décadas de 1980 e 1990, consequência da acumulação fordista dos anos anteriores sob o ideário keynesiano, os princípios liberais defendidos, principalmente pelos economistas Friedrich A. Hayek (1987) e Milton Friedman (1982) ganharam centralidade nas discussões. Para Hayek,

o Estado deve limitar-se a estabelecer normas aplicáveis as situações gerais deixando os indivíduos livres em tudo que depende das circunstâncias de tempo e lugar, porque só os indivíduos poderão conhecer plenamente as circunstâncias relativas a cada caso e a elas adaptar suas ações (HAYEK, 1987, p. 88).

O Estado, nesse sentido, seria mínimo e garantiria apenas as condições legais que dessem suporte necessário para que os indivíduos pudessem agir de forma autônoma nas decisões de seus interesses privados. Assim,

o sistema de livre mercado é a base de uma democracia genuinamente liberal. Concretamente, o mercado pode organizar a coordenação das decisões de produtores e consumidores sem a direção de uma autoridade central; a busca por parte de todas as pessoas de seus próprios fins, com os recursos à sua disposição; e o desenvolvimento de uma economia complexa, sem um grupo que pretenda saber como funciona tudo. A política, como sistema de tomada de decisões governamentais, sempre será um sistema de eleição radicalmente imperfeito em comparação com o mercado (HELD, 2002, p. 294).

Numa outra perspectiva, Held (2002) chama a atenção para a disputa em torno do papel do Estado por segmentos progressistas. Ao se comprometer com decisões que favoreciam interesses privados, colocava-se em questão as demandas não atendidas do povo. Dessa forma, era necessário que houvesse maior democratização do Estado e participação da sociedade civil nas definições políticas (HELD, 2002).

Dessa forma, as mudanças que se davam em meio aos conflitos de interesses dos diferentes grupos se acirravam num período de conturbações políticas, que desembocaram na Segunda Guerra Mundial. Nesse contexto, tem-se início a configuração de novo cenário, que foi se consolidando, principalmente, no período Pós-Guerra, em que as referências sociais, econômicas e políticas dos territórios nacionais começaram a ser abaladas, e uma nova ordem mundial passou a se formar, orientando os modos de vida e suas variantes de relação em sociedade.

O que [preocupava] muitos pesquisadores no século XX, em particular depois da Segunda Guerra Mundial, [era] o conhecimento das realidades internacionais emergentes, ou realidades propriamente nacionais. Sem deixar de continuar a contemplar a sociedade nacional, em suas mais diversas configurações, muitos [empenhavam-se] em desvendar as relações, os processos e as estruturas que transcendem o Estado-nação, desde subalternos aos dominantes (IANNI, 2007, p. 30).

Para Held (2002), as tomadas de decisões em âmbito nacional passam a ser restringidas pelas decisões de entidades globalizadas. O Estado-nação perdeu a capacidade de intervir na economia nacional e, como os interesses globais são sobretudo econômicos, as interferências são mais incisivas nesse ponto. Entendendo que ainda resta autonomia em algumas áreas – como a jurídica, por exemplo –, o Estado-nação, apesar de ser atravessado por inúmeros interesses e a sua soberania estar em permanente disputa, ainda tem possibilidade de movimento e interferência. Perdeu força na capacidade de intervenção, mas assumiu nova função no mundo globalizado, tendo em vista que “o capitalismo continua a ter bases nacionais, mas estas já não são determinantes. A dinâmica do capital, sob todas as suas formas, rompe ou ultrapassa fronteiras geográficas, regimes políticos, culturas e civilizações (HELD, 2002 p. 58)”. Como consequência,

algumas características “clássicas” do Estado-nação parecem modificadas, ou radicalmente transformadas. As condições e as possibilidades de soberania, projeto nacional, emancipação nacional, reforma institucional, liberalização das políticas econômicas ou revolução social, entre outras mudanças, passam a estar determinadas por exigências de instituições, organizações multilaterais, transnacionais ou propriamente mundiais, que pairam acima das nações (HELD, 2002 p. 59).

Assim, as configurações do Estado que foram se desenhando no final do século XX e adentraram o século XXI deram origem ao Estado neoliberal, que tem como premissas a abertura do livre comércio, redução do papel do Estado nas políticas

sociais e desregulamentação do mercado. No contexto dos países em desenvolvimento, a política neoliberal passou a se orientar por uma onda de ajuste estrutural. As reformas tinham como sustentação a política neoliberal que almejava a redução da intervenção do Estado na economia (TORRES, 2003).

Inicialmente, o programa de ajuste estrutural concentrou esforços na flexibilização das taxas de câmbio, na liberalização de preços e salários e no funcionamento do mercado. Posteriormente, o Estado neoliberal tornou-se o responsável por políticas focalizadas na saúde e educação, deixando as questões econômicas e produtivas como função do setor privado. Acrescente-se a isso a pressão das agências multilaterais que condicionavam seus empréstimos aos ajustes econômicos (ARAUCO, 2008; TORRES, 2003). É no âmbito dessa conjuntura que o estudo ora realizado ganha pertinência e relevância.

## 2.1. GRAMSCI: APROXIMAÇÕES COM OS SUJEITOS DA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS

Como já mencionado acima, a escolha de interlocução com Gramsci não se deu de forma aleatória, mas foi construída no processo da pesquisa, consoante com a orientação epistemológica que fundamenta este estudo.

Ao longo da investigação, na medida em que buscávamos conhecer mais de perto a vida de Gramsci, identificamos algumas aproximações do teórico com os sujeitos da EJA. De forma semelhante aos milhares de homens e mulheres da classe trabalhadora que foram, no Brasil, obrigados a abandonar a escola em decorrência de suas necessidades básicas de sobrevivência, revelam os autores que se dedicam à vida desse estudioso. Gramsci, filho de uma família pobre da Sardenha, experimentou desde cedo “as difíceis condições de vida das camadas mais baixas da população italiana” (COUTINHO, 1981, p. 15). Segundo os autores, apesar de ter sido um aluno brilhante, teve de abandonar os estudos para trabalhar e contribuir com o sustento da casa, durante dois anos, retornando mais tarde, com o apoio da família, à vida estudantil.

Sua vida refletia suas opções ideológicas. Fundou o Partido Comunista, organizou os conselhos de fábrica e o jornal deste conselho: *L'Ordine Nuovo*. Em 1921, tornou-se dirigente máximo do Partido Comunista e, em 1926, foi eleito deputado pelo distrito de Vêneto. Na posição de deputado, incitava o povo à greve e fazia críticas ao projeto fascista de Mussolini. Em 1927, foi preso e assim permaneceu por 10 (dez) anos, recebendo liberdade condicional em abril de 1937, vindo a morrer dias depois (COUTINHO, 1981).

Durante sua trajetória de vida, Gramsci lecionou para operários em Turim, em um curso noturno. Ao descrever a sala de aula, chama-nos atenção sua referência a um sentimento que ainda hoje é latente nos discursos ao nos referirmos ao retorno dos jovens e adultos aos bancos escolares: o desejo. Assim se expressou ao narrar essa experiência:

E vimos, em torno de nós, numerosos, espremendo-se uns aos outros em bancos desconfortáveis e no espaço restrito, esses alunos insólitos – na maior parte, não mais jovens, fora, portanto, da idade em que aprender é algo simples e natural, e ainda por cima todos cansados depois de um dia de trabalho na fábrica ou no escritório – seguir com a máxima atenção a sequência da aula, esforçarem-se para registrá-la no papel, expressar concretamente que, entre quem fala e quem escuta, se estabeleceu uma viva corrente de inteligência e simpatia. Isto não seria possível se, nesses operários, **o desejo de aprender não brotasse** de uma concepção de mundo que a vida mesma lhes ensinou e eles sentem a **necessidade de tornar clara, para possuí-la completamente, para poder realizá-la plenamente**. É uma unidade que preexiste e que o ensino pretende consolidar, é uma unidade viva que, nas escolas burguesas, em vão se procura criar (GRAMSCI, 1919, p. 233, grifos nossos).

Em outro momento de seus escritos, isso fica mais evidente, ao valorizar o empenho dos operários que retornavam a escola, ele reafirma que

A nossa escola é viva porque vocês, operários, trazem para ela sua melhor parte, aquela que o cansaço da fábrica não pode enfraquecer: **a vontade de se tornarem melhores**. Neste momento tumultuado e tempestuoso, vemos toda a superioridade da sua classe **expressa no desejo** que anima uma parte cada vez maior de vocês, **o desejo de adquirir conhecimento**, de se tornarem capazes, donos do seu pensamento e da sua ação, artífices diretos da história da sua classe (GRAMSCI, 1919, p. 233, grifos nossos).

Observamos nesses escritos o desejo enquanto potência de vida e a subversão da ordem, que encontramos ainda muito presente nas narrativas dos sujeitos jovens e

adultos que buscam na escolarização a melhoria das condições de existência de novo significado para suas vidas e de seus familiares.

## 2.2. GRAMSCI E O ESTADO AMPLIADO: POSSIBILIDADES DE MOVIMENTOS NA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA EDUCATIVA DE JOVENS E ADULTOS

O conceito de Estado ampliado de Gramsci (1978; 2001) é formulado a partir da análise e compreensão dos acontecimentos históricos em que a Itália se encontrava, em meio à ascensão do fascismo e o contexto pós-revolução soviética. Assim, considera o homem enquanto sujeito na relação com o mundo e guarda estreita ligação com o contexto daquele período, refletindo suas escolhas políticas e ideológicas. Por isso mesmo, ao discutir a concepção de Estado, apresentou-nos outra possibilidade de se mover no terreno político para enfrentar a exploração capitalista que subjugava a classe operária italiana.

O Estado (no sentido amplo) não é mais o representante apenas dos interesses da classe dominante, mas é também atravessado pela luta dos diversos segmentos que compõem a sociedade civil, o que resulta em ampliação dos direitos sociais. Ou seja, o Estado não é apenas o aparelho coercitivo, mas engloba a sociedade civil, que por meio da hegemonia assume a direção do bloco histórico.

A concepção ampliada de Estado em Gramsci congrega duas esferas: a sociedade civil e a sociedade política (Estado em sentido restrito), que agem de forma orgânica. A unidade entre as duas estruturas encontra-se sintetizada na célebre frase do autor (1989, p. 149) que define “Estado = a Sociedade Civil + Sociedade Política, isto é, hegemonia revestida de coerção”. Assim, o Estado teria sua estrutura de dominação assegurada pela sociedade civil, que produz o consenso, e a sociedade política, que busca o domínio por meio da coerção.

Por esse caminho, o conceito de Estado ampliado, formulado por Gramsci, congrega os diferentes interesses das classes que compõe a sociedade civil e pressupõe a luta pela ampliação dos direitos aos grupos excluídos historicamente. Cabe

ressaltar que, mesmo diante da existência de uma classe hegemônica que, de certa forma, direciona as ações do Estado e do governo jurídico, os grupos subalternos podem se manifestar e se mobilizar no sentido de reivindicar políticas sociais que sejam consoantes às necessidades e anseios do povo.

Importa destacar, nesse contexto, a função do intelectual orgânico, na relação com a classe social à qual se vincula. Para Gramsci (2001) cada grupo social possui seus intelectuais que assumem a ideologia da classe à qual pertencem ou com a qual se identificam, de forma orgânica. Esse vínculo orgânico aparece na atividade que exerce, na busca de tornar hegemônica tal classe. Comprometidos com a classe social que representam, assumem a função de compreender criticamente a realidade. Essa compreensão é compartilhada com o objetivo de buscar formas coletivas de transformação social.

As formas de pensar e de agir da classe dominante impõem às classes sociais unidade de pensamento historicamente construída pelo bloco histórico e expressa a aliança entre os diversos grupos sociais em torno de um objetivo comum. Esta, para se manter em posição de superioridade em relação às demais, “limita o pensamento original das massas populares de uma maneira negativa, sem influir positivamente sobre elas, como fermento vital de transformação interna do que as massas pensam, embrionária e caoticamente, sobre o mundo e a vida” (GRAMSCI, 1999 p. 115).

Todavia, a dialética da história depende da intervenção dos grupos que almejam alterar o percurso por meio de ações contra-hegemônicas na transformação das atuais estruturas. Nesse processo, os homens e mulheres implicados podem superar sua condição de opressão e avançar na proposição de ações políticas, com vistas a romper com a hegemonia da classe dominante. Ao refletir sobre essas condições nas quais os sujeitos estavam envolvidos, Gramsci (1978) se apropriou do termo “catarse”, utilizado pela primeira vez por Aristóteles, e o ressignificou, assumindo-o enquanto determinante da práxis humana, tendo em vista que o termo indica

a passagem do momento puramente econômico (ou egoísta-passional) ao momento ético-político, isto é, a elaboração superior da estrutura em superestrutura na consciência dos homens. Isto significa, também, a passagem do “objetivo ao subjetivo” e da “necessidade à liberdade” a estrutura da força exterior que subjuga o homem, assimilando-o e tornando passivo, transforma-se em meio de liberdade, em instrumento para criar uma nova forma ético-política, em fonte de novas iniciativas. A fixação do momento “catártico” torna-se assim, o ponto de partida de toda a filosofia da práxis[...] coincide com a cadeia de sínteses que resultam do desenvolvimento dialético (GRAMSCI, 1978, p. 53).

Esse processo de transformação crítica e de intervenção consciente no processo da história é o resultado de um movimento de resistência e obstinação da classe popular, de onde emerge, cada vez mais, o anseio por (re)escrever a própria história (SEMERARO, 1999).

Na crise sistêmica global do capitalismo surgem, cada vez mais, grupos aliados socialmente, que Dussel (1977; 2000) denomina de o “Outro”, “o não ser”. Nesse sentido, evidencia-se, cada vez mais, a insurgência de sujeitos periféricos, que almejam estabelecer novas relações sociais de produção, o que os leva, continuamente, a tomar consciência da sua situação de explorado. Frente a esse processo em que os grupos periféricos tomam consciência da sua situação de explorados, a organização sistemática assume estratégia para homogeneizar a potência de luta e contestação que intenta romper com as relações verticalizadas de dominação e reinventar outras formas possíveis de intervir e alterar o percurso histórico da estrutura desigual da sociedade capitalista de produzir e reproduzir vida (SEMERARO, 2012).

No Brasil, as características da sociedade civil, de acordo com Costa e Machado (2017), trazem as marcas da heterogeneidade, tendo em vista que agrega, além dos grupos nacionais, os Organismos Internacionais na disputa pelos rumos da política pública, organismos esses que têm assumido força considerável de interferência nos rumos da política brasileira. Contraditoriamente, em outros momentos também estão representados da sociedade política. Essa heterogeneidade da sociedade civil brasileira, apontada por Costa e Machado (2017), em que os diversos segmentos que a compõem apresentam interesses distintos, acaba por limitar a capacidade de organização, esta tão cara quanto necessária para a ampliação dos direitos. Além disso,



[...] mostra a influência dos contratualistas na constituição do Estado ampliado brasileiro, repercutida, também, por meio do culto ao individualismo e da liberdade do liberalismo clássico, que abrem espaço para a propriedade privada em detrimento do público, mantendo assim o privilégio da burguesia, ou de uma pequena elite, e excluindo a maioria da população dos direitos sociais, sobretudo os trabalhadores (COSTA; MACHADO, 2017, p. 37-38).

A partir dessas ponderações, reafirmamos a importância da organização e da insurgência dos grupos subalternos nos processos de organização de resistência à classe opressora, tendo em vista que “a iniciativa que nasce de baixo, para Gramsci, é tão importante quanto a necessidade da direção e a função dos intelectuais” (SEMERARO, 2012, p. 61).

### 2.3. GLOBALIZAÇÃO E NEOCOLONIALISMO

Tomamos como principais interlocutores para esta discussão temática o sociólogo brasileiro Octávio Ianni (1994; 1997; 1998; 1999; 2002; 2004); o filósofo argentino Enrique Dussel (1977; 1993; 2000; 2007) e o sociólogo britânico Roger Dale (2007; 2011). Ao analisar o novo ciclo da globalização em curso, após a Segunda Guerra Mundial, Ianni (2002) afirma que este acentuou os processos de desigualdades em proporção planetária e tem se constituído enquanto processo civilizatório cultural.

Com efeito, tais mudanças sugerem novos desafios teóricos e epistemológicos na compreensão dessa realidade, que tem como ponto crucial a ruptura da história da organização das relações mundiais e a inauguração de outras formas de compreensão.

No entanto, Dale (2007) aponta que a globalização não é hegemônica, assim como seus efeitos também não o são. Ela se manifesta de diferentes formas nas regiões do mundo, por isso não é possível comparar a globalização europeia com a da América Latina. Isso porque, no continente latino-americano, o processo globalizatório acaba por se configurar numa espécie de novo colonialismo da Europa e EUA.

Essa força hegemônica, presente e operante no curso da história, está atravessada por rupturas e tensões que confluíram em novo ciclo do capitalismo. Novas formulações cartográficas se intensificaram após a Guerra Fria, redefinindo a

centralidade do poder não mais reduzido a um país, o que produziu, como já vimos, o enfraquecimento dos Estados-nação. Estes, por sua vez, também, assumiram, como já delineamos, nova função na sociedade globalizada.

As nações que haviam experimentado projetos socialistas transformaram-se em espaços do mercado mundial, nos quais predominam as empresas, corporações e conglomerados transnacionais. Está em curso um novo ciclo de globalização do capitalismo, que atinge mais ou menos drasticamente tanto a América Latina e o Caribe como a Ásia, África e Europa Central e Oriental. Inclusive a Europa Ocidental, o Japão e os Estados Unidos são envolvidos nos processos e estruturas deflagrados com a globalização do capitalismo desenvolvida dentro da Guerra Fria e acelerada com a transformação do mundo socialista em uma vasta fronteira de desenvolvimento intensivo e extensivo do capitalismo (IANNI, 1999, p. 129).

Dessa forma, a globalização vem se compondo enquanto força universal, não natural, mas historicamente construída. Suas concepções ideológicas têm orientado a instituição de políticas em todo mundo, numa perspectiva universalista que se baseia na particularidade de territórios (Europa ocidental e EUA) “civilizados”. Nosso esforço de análise é pela desconstrução e desvelamento de um poderio, principalmente ideológico, que intenta nos convencer de determinadas verdades universais ao ponto de as tomarmos como construções nossas, sem questioná-las. Isso se evidencia, por exemplo, quando nos deparamos como sujeitos, com certas determinações nas formulações das políticas de EJA.

a sociedade liberal, como norma universal, assinala o único futuro possível de todas as outras culturas e povos. Aqueles que não conseguirem incorporar-se a esta marcha inexorável da história estão destinados a desaparecer. [...] as formas do conhecimento desenvolvidas para a compreensão dessa sociedade se converteram nas únicas formas válidas, objetivas e universais de conhecimento. As categorias conceitos e perspectivas se convertem, assim, não apenas em categorias universais para a análise de qualquer realidade, mas também em proposições normativas que definem o dever ser para todos os povos do planeta. Esses conhecimentos convertem-se, assim, nos padrões a partir dos quais se podem analisar e detectar as carências, os atrasos, os freios e impactos perversos que se dão como produto do primitivo ou tradicional em todas as sociedades (LANDER, 2005, p. 13).

Nesse cenário, os países são pressionados pelas agências transnacionais e as organizações multilaterais a promover ajustes políticos e econômicos que favoreçam as relações capitalistas na sociedade global, deslocando as ações do nacional para o transnacional, redirecionando as preocupações com o mercado mundial em detrimento do mercado nacional. O processo de globalização faz emergir outras

formas de relações entre os países e o capital financeiro mundial no cenário global, pois

as corporações transnacionais e as organizações multilaterais formam-se e passam a atuar como estruturas mundiais de poder, predominando amplamente, orquestrada pela teoria, prática e ideologia do neoliberalismo, nessa época é evidente que todos estão sendo inseridos em um novo mapa do mundo (IANNI, 2004, p. 28).

Assim, as agendas globais surgem a partir do ponto de vista dos dominadores, representados pelos Organismos Internacionais e pelas Agências Multilaterais. Ou seja, antes dessas agendas serem submetidas aos povos do mundo, já houve a escolha do que é importante fazer, quem deve fazer, como fazer, conforme já apontado por Robertson e Dale (2011). Foi com esse intuito que a Organização das Nações Unidas instituiu a Unesco: uma agência responsável por zelar pela paz mundial, levando aos “bárbaros” propostas políticas do que fazer para se tornar “civilizado” – como padrão dos países do hemisfério norte. Essa reorganização do mapa do mundo e das relações do capital financeiro estabeleceu uma cartografia consoante com os interesses do capitalismo neoliberal, que busca induzir e padronizar as políticas públicas no mundo, num cenário em que a sociedade civil e Estado vêm, progressivamente, tendo os seus interesses distanciados uns dos outros.

No contexto do neoliberalismo, as políticas públicas tornam-se um empecilho para a acumulação do capital e se constituem como responsáveis pela crise econômica. Daí a justificativa do corte nos orçamentos destinados às políticas sociais e o empenho em assumir políticas compensatórias e focalizadas. Comprometido com a política neoliberal na era da globalização, o Estado passa a incorporar, em suas ações, medidas que coadunem com as orientações dos Organismos Internacionais. Isso porque

trata-se de um Estado comprometido principalmente com a abertura e a fluência dos "fatores de produção" nos mercados, tendo em conta os dinamismos do capital produtivo e especulativo, bem como das tecnologias eletrônicas, informáticas e cibernéticas, além dos movimentos do mercado de força de trabalho; tudo isso conforme as sugestões, injunções ou imposições das corporações transnacionais, em geral secundadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BIRD), Organização Mundial do Comércio (OMC), Grupo dos 7, Organização para Cooperação

e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e outras organizações empenhadas em favorecer a dinâmica dos "fatores de produção"; com escassa ou nula atenção por suas implicações ou custos sociais (IANNI, 1999, pp. 131-132).

O desenrolar desse processo – em que os Estados-nação abrem mão de sua autonomia em nome de um mercado transnacional – desencadeia dois impactos: nas metas e finalidades, temos a conformação de uma Agenda Globalmente Estruturada para a Educação e, nos meios, os Estados deixam de ser vistos como entraves à globalização e passam a desempenhar papel em conjunto com o mercado e a comunidade, tanto na esfera nacional como transnacional, como peças chave da governação (DALE, 2008; 2011).

Paralelamente a isso, o enfraquecimento dos sindicatos e a criminalização dos movimentos sociais envidados pelo neoliberalismo aprofundam essa situação. A descrença nos partidos políticos e o desmonte dos sindicatos, enquanto instituições de luta e de resistência da exploração capitalista, desmobilizam e fragmentam as ações que buscam se consolidar enquanto forças contra-hegemônicas na sociedade capitalista.

O mercado, em nome do lucro e da voracidade do capital, tem sido o elemento principal que orienta as ações políticas em nível global. Assim, cada vez mais exige-se do trabalhador uma relação com os processos de produção e acumulação que o levam, a cada dia, à degradação humana e da natureza.

O mundo do trabalho globalizou-se e as mudanças operadas na “fábrica global” afetam tanto as forças produtivas quanto a composição e dinâmica das classes trabalhadoras. “O que caracteriza o mundo do trabalho no fim do século XX, quando se anuncia o século XXI, é que este tornou-se realmente global” (IANNI, 1994, p. 2). A divisão internacional do trabalho se transformou e está permeada pela emergência de setores novos que vêm se enredando pelo mundo globalizado, em que a flexibilização do trabalho se intensifica como novo padrão exigido em escala global.

Em consonância com tal contexto que foi se conformando, os Organismos Internacionais despontam como mecanismo do novo processo de acumulação de

capital, que inclui a desregulamentação dos mercados financeiros e a formulação de políticas para setores mais “vulneráveis” da sociedade (TORRES, 2003).

No entanto, é possível que o regionalismo ou a organização de diversos países em bloco econômico, apontado por Ianni (1997) como uma recriação dos Estados em época de globalismo seja uma alternativa, não para estimular a economia globalizada, mas para empoderar os países periféricos na condução, de forma mais autônoma, de suas pautas políticas. O regionalismo coloca-se, assim, como potência criativa, que possibilita pensar sobre as questões sociais, culturais econômicas e políticas a partir dos “de dentro”.

Movido pelas preocupações dos impactos da primeira onda de globalização do colonialismo, marcado pelo extermínio e escravização dos povos da América Latina, Dussel (1993) toma o espaço latino americano para suas reflexões. Afirmar que no processo de colonização de nosso Continente foi se produzindo o “Encobrimento do Outro”, e se construindo uma verdade assentada na superioridade europeia, que considerava o padrão cultural, econômico e político em detrimento da cultura latina.

Essa ideologia impregnada em nossas ações e modos de vida assenta-se na afirmação da existência do um “Outro” superior, civilizado, e, a partir dessa forma de ver e de se relacionar com o “Outro”, estabelecemos relação desigual, assimétrica entre os humanos, em que um subjuga o “Outro”, e o “Outro” é o “não civilizado”, o “destituído de cultura”, o “periférico”.

O “Outro”, em sua distinção, é negado como “Outro” e é sujeitado, subsumido, alienado a se incorporar à totalidade dominadora como coisa, como instrumento, como oprimido, como “encomendado”, como “assalariado” (nas futuras fazendas), ou como africano escravo (nos engenhos de açúcar ou outros produtos tropicais). A subjetividade do “conquistador”, por seu lado, foi se constituindo, desdobrando lentamente na práxis (DUSSEL, 1993, p. 74).

Ou seja, o sujeito europeu chegou e se apropriou dos bens materiais produzidos pelos povos da América Latina, privatizou a relação homem-natureza em prol do lucro, encobriu as relações culturais econômicas e sociais até então estabelecidas por meio de ato pedagógico, de civilização.

É nesse processo de opressão e de dominação que nos deparamos com o paradoxo “o centro é, e a periferia não é”, que vem se firmando como verdade no território latino, onde o centro se impôs sobre a periferia há cinco séculos (DUSSEL 1977). A libertação desse jugo colonial opressor só se concretizará a partir de movimentos do povo, erigidos de forma orgânica, contra as “verdades” construídas pelos “impérios do centro, enfrentando assim o risco de sofrer seu poder, seus boicotes econômicos, seus exércitos e seus agentes de corrupção, assassinato e violência” (DUSSEL, 1977, pp. 11-12).

Nessa conjuntura de segregação forjada na modernidade, o “Outro” é responsabilizado por sua condição de exterioridade ao sistema. Logo, a “outra face” se configura nas “vítimas inocentes”, culpadas pela sua condição, enquanto o dominador, responsável pela vitimização, é considerado inocente (DUSSEL, 2000).

Dussel (1977) afirma que esse “mito da modernidade” inverte os valores que vão se naturalizando e conformando uma realidade que submete os periféricos a uma cega sujeição ao europeu, como o “civilizado”, “moderno”, “avançado”. Por conseguinte, a hegemonia de pensamento se configura a partir desse endeusamento do europeu.

Assim, se no colonialismo Latino-americano o periférico era subjugado por um processo que Dale (2007) chama de “imposição” de uma cultura exterior, com o neocolonialismo, que avança com a globalização, do final do século XX naturaliza-se a existência de uma cultura superior representada, na atualidade, pelos Organismos Internacionais.

A filosofia que souber pensar esta realidade, a realidade mundial atual, não [será] a partir da perspectiva do centro, do poder político, econômico ou militar, mas desde além da fronteira do mundo atual central, da periferia, esta filosofia não será ideológica (ou menos o será em menor medida). Sua realidade é a terra toda e para eles são (não são o não ser) realidade também os “condenados da terra” (DUSSEL, 1977, p. 17).

Em um sistema que se julga universal, mas que tem essa universalidade assentada na particularidade de poucos, os sujeitos da periferia da “aldeia global” têm sua política, economia e cultura direcionadas ao centro de poder, que

em nome do ser, do mundo humano, da civilização, aniquila a alteridade de outros homens, de outras culturas, de outras eróticas, de outras religiões[...]. O “Outro”, que não é diferente, mas distinto, que tem a sua história, a sua cultura, sua exterioridade, não foi respeitado; não se lhe permitiu ser “Outro”. Foi incorporado ao estranho, à totalidade alheia. Totalizar a exterioridade, sistematizar a alteridade, negar o “Outro” como “Outro” é a alienação. Alienar é vender alguém ou algo; é fazê-lo passar a “Outro” possuidor ou proprietário. A alienação de um povo ou indivíduo singular é fazer-lhe perder seu ser ao incorporá-lo como momento, aspecto ou instrumento do ser de “Outro” (DUSSEL, 1977, p. 58).

Essa expansão dominadora em que o “Outro” é encoberto por uma ideologia considerada superior, aliena a vontade dos sujeitos, que por mais que tenham ações aparentemente autônomas estarão respondendo a um conjunto de pressões sociais, econômicas e políticas que foram sendo construídas a partir de uma história universal, em que o centro domina a periferia.

No nível internacional ou mundial a alienação dos povos periféricos se produz pelo imperialismo; filosoficamente funda-o a ontologia europeu-norte-americana; economicamente [...]; militarmente, é o controle dos oceanos e dos continentes por meio de forças armadas navais e aéreas e por meio dos satélites que percorrem a atmosfera; culturalmente, é a ideologia dos meios de comunicação (DUSSEL, 1977, p. 77).

Dussel ainda nos chama a atenção para o fato de que a dominação imperial conta com a atuação disciplinada do burocrata ou fanático, que executa suas obrigações com a “[...] escrupulosa consciência moral de fazer avançar o caminho da civilização, da cultura, da democracia, da liberdade...por meio do assassinato, da chantagem, da corrupção, da exploração, da fome, do sofrimento da periferia” (DUSSEL, 1977, p. 77-78).

Da mesma forma, nesse processo em que a desigualdade foi sendo construída e mantida historicamente, a pobreza se alastrou na América Latina, como resultado da política neoliberal em que o “Outro” se revela como o pobre, o analfabeto, exterior ao sistema capitalista, o excluído, ou seja, as vítimas que emergem das injustiças sociais.

Nesse processo de exclusão em que o centro julga a periferia inferior, a produção das vítimas também se globalizou. A situação de penúria e miséria em que os povos são obrigados a viver, o lamento e a “interpelação” do “Outro” evidenciam “o sujeito que já não pode viver e grita de dor [...]”. É a vulnerabilidade da corporalidade

sofredora – que o “ego-alma” não pode captar em sua subjetividade imaterial ou imortal – feita ferida aberta última e não cicatrizável (DUSSEL, 2007, p. 59).

Assim, afirma-se a lógica da exclusão, que cada vez mais se alarga sob o jogo do neoliberalismo, e é resultante de uma realidade em que o “Outro” é inferiorizado por um grupo que se julga superior. Coloniza-se o Outro em suas relações sociais, culturais, políticas e econômicas. Em vista disso, as vítimas do sistema-mundo vão se ampliando numa era globalizada, em que a colonização torna-se mundial.

No entanto, a discussão em torno da exclusão e da colonização do “Outro”, não se limita à subjugação e alienação dos sujeitos na produção da vida. Acredita na “transformação como possibilidade da reprodução da vida da vítima e como desenvolvimento factível da vida humana em geral” (DUSSEL, 2000, p. 564). Existem brechas, a partir das quais é possível renovar, recriar, reinventar e produzir desordem à ordem imposta pela globalização. É nas brechas, no “não lugar”, que é possível criar desordem que se reordena em prol do humano. Ao tomar consciência de sua situação de exterioridade do sistema, as vítimas

enfrentam as forças da ordem (imperante e opressora) que se exerce internamente. Se os exércitos imperiais reprimem internacionalmente, são os exércitos periféricos profissionais, como forças de ocupação interna e a polícia como força de choque de rua [...], os corpos de repressão nacional. O *ethos* de dominação social é policiesco; organiza o terror, a tortura, os atentados, os sequestros (DUSSEL, 1977 p. 79).

Diante da conjuntura que vem se configurando em nível mundial, exige-se pensar uma resposta necessária ao capital, pautada na organização coletiva. Essa organização em torno de uma comunidade expressa o que Enrique Dussel (2007) denominou de vontade-de-viver, que é inerente a todos os seres humanos. Essa expressa, a nosso ver, dinâmica que permite um olhar atento às possibilidades de interferência nos rumos da política, ao passo que nos alerta para os diversos interesses (privados e públicos) que as permeiam.

Assim, quando a vontade-de-vida se organiza em torno de um objetivo comum, ganha força e se transforma na vontade-de-viver-comum, que representa as vontades do coletivo, do público e não dos interesses privados. Ao convergir na direção de uma vontade da comunidade, empodera o povo nas decisões em torno



da política, do poder político assumido pela comunidade e, a partir do consenso, busca alternativas que tornem factíveis “a tal vontade-de-viver do consenso comunitário” (DUSSEL, 2007 p. 28).

No entanto, o autor destaca que, em meio às diversas reivindicações dos diferentes grupos sociais, o consenso se torna cada vez mais difícil. É necessário que essas diferenças se reúnam em torno de um só objetivo, para que a comunidade exerça o poder político.

A força e os contornos desse movimento coletivo dependerão da capacidade de organização dos diversos grupos sociais em torno de um objetivo comum, pois quanto mais o grupo estiver fortalecido nos espaços públicos de discussão e construção da política, mais poder de interferir nos seus rumos. Isso requer que os movimentos sociais tenham

[...] uma noção positiva de poder político (sabendo que frequentemente se *fetichiza*, se corrompe, se desnaturaliza como dominação). A “vontade-de-viver” é a essência positiva, o conteúdo como força, como potência que pode mover, arrastar, impulsionar. Em seu fundamento, a vontade nos empurra a evitar a morte, a adiá-la, a permanecer na vida humana (DUSSEL, 2007, p.27, grifos do autor).

Com efeito, a vontade-de-viver promove ações de resistência à exploração e à construção de pauta unificada, potencializando os movimentos nos quais a comunidade está implicada e agindo em torno de um consenso construído pelos “de baixo”, empoderando, assim, o povo.

A política, em sua “essência positivada”, como expressão da sobrevivência humana, portanto, nos move e nos impulsiona a criar estratégias de luta e de sobrevivência. Essa força que nos leva a subverter a ordem e sobreviver que Dussel (2007, p.26) denominou de vontade-de-viver, “é a essência positiva, o conteúdo como força, como potência [...]”. Em seu fundamento, a vontade nos empurra a evitar a morte, a permanecer na vida humana”. Em nome da sobrevivência, os seres humanos criam e recriam estratégias, inventam formas de se manterem vivos, se organizam em grupos e se fortalecem. Essa dimensão de ação coletiva se manifesta por meio de ações de sobrevivência criativa, de formas possíveis e viáveis de continuar vivo na busca de sua libertação.

Retomando a ênfase do objeto de estudo, pautado na tematização deste capítulo e as abordagens conceituais que o envolvem, passamos a nos ocupar com as questões do campo educacional que sofrem a incidência da globalização que tem determinado uma nova função do Estado. As políticas educativas tiveram suas estruturas atravessadas por uma agenda globalmente estruturada, que vem incidindo diretamente nas formulações das políticas na América Latina, como veremos a seguir.

#### 2.4. POLÍTICA EDUCATIVA E AS RELAÇÕES ESTADO E EDUCAÇÃO

As implicações da globalização na redefinição das relações entre Estado e educação levou-nos a buscar interlocução com as contribuições da sociologia política enquanto campo teórico que se torna objeto de estudo da teoria crítica. Seus estudos enfatizam as relações entre política e educação e sua aplicação no âmbito da política educativa. Em especial, os estudos de Carlos Alberto Torres (2001; 2003) voltam o olhar para as políticas no âmbito da educação de jovens adultos no continente, o que justifica nossa opção por um direcionamento mais atento às suas contribuições que mantêm estreitos vínculos de leitura com ações políticas específicas da EJA.

Assim, tomamos a sociologia política da educação como referência para a abordagem do objeto de estudo, considerando-a em seus contextos específicos, entendendo a necessidade de se pensar a realidade como em constante mutação, em suas múltiplas e interdependentes dimensões. Sob o mesmo ponto de vista, a sociologia política da educação toma a ação do Estado como ponto central dos estudos na perspectiva crítica, entendendo-o como agente em terreno permeado por disputas e tensões, e onde a política educacional é atravessada por diferentes pontos de vista. Ou seja, não é possível estudar as políticas educativas desconsiderando o Estado e as relações de poder presentes em sua configuração.

Como sabemos, a globalização enquanto projeto político tem afetado a forma com que os sistemas de ensino organizam suas prioridades, tendo em vista que “são os interesses da economia global que, em última análise, estabelecem os parâmetros para a educação e o currículo” (DALE, 2008, p. 19).

Com efeito, em um cenário em que a competitividade internacional torna-se elemento primordial na construção das políticas, e tendo em vista as prerrogativas da globalização na indução da política nacional, a construção da política surge como resposta dos Estados-nação a um mandato transnacional (DALE, 2007).

Sendo assim, um dos efeitos chave da relação entre globalização e educação é uma evidente mudança de um sistema educacional predominantemente nacional para uma “governança educacional multiescalar”, que envolve novos atores, novas formas de pensar acerca da produção e distribuição do conhecimento (ROBERTSON; DALE, 2011).

o argumento é que em um mundo onde problemas e políticas não são mais totalmente gerados na esfera nacional, abre-se um ‘espaço de oportunidades’ para o desenvolvimento e provisão de diretrizes de políticas educacionais direcionadas para problemas em nível transnacional ao invés de nacional, e este espaço tem sido preenchido por organizações internacionais, especialmente pelo Banco Mundial e a OCDE (DALE, 2008, p. 24).

No contexto neoliberal, em que a educação assume, progressivamente, racionalidade técnica instrumental que serve de base para o pensamento tecnocrático, a política educacional se pauta, cada vez mais, na eficiência econômica, na liberalização dos mercados e na globalização do capital. Prioriza as análises quantitativas, que por sua vez orientam o planejamento da política, o que faz com que, por exemplo, “o analfabetismo continue sendo um problema de dimensões, como uma medusa de múltiplas cabeças, em que a desvantagem das mulheres e os setores indígenas em relação à distribuição do resto da sociedade aumenta” (TORRES, 2001, p. 25, tradução nossa).

De certa forma, a organização em grupos sociais que se aproximam e se organizam a partir de demandas relacionadas às frações destituídas de direitos (mulheres, índios, negros etc.), torna mais evidente as questões sociais que os afligem e coloca em pauta a desresponsabilização do Estado. No entanto, há um elemento que reúne todos esses grupos em torno de uma classe social: a pobreza estrutural, resultante do sistema capitalista, que aflige os sujeitos marginalizados, excluídos do acesso aos direitos básicos de sobrevivência. Essa realidade, forjada no contexto pós-

Segunda Guerra, defronta-nos com o descobrimento da pobreza, na criação, a partir de normas, de

uma definição estritamente quantitativa, [a partir da qual] dois terços da humanidade foram transformados em pobres e portanto em seres carentes, necessitando de intervenção. [O que levou] em 1948 o Banco Mundial [a definir] como pobres aqueles países cuja renda anual per capita era menor do que US\$ 100 ao ano: se o problema era de renda insuficiente, a solução era claramente o desenvolvimento econômico (LANDER, 2005, p. 17).

Com essa perspectiva de desenvolvimento econômico como possibilidade para resolver o problema estrutural da pobreza, os Organismos Internacionais passam a criar estratégias para conter possíveis insurgências nos países pobres, colocando em operação ações humanitárias que tornaram os pobres “alvo de práticas mais sofisticadas, de uma variedade de programas que pareciam inescapáveis” (LANDER, 2005 *apud* Escobar, 1995 p. 39). Essas ações assumidas no âmbito de uma agenda global de educação podem ser observadas na materialidade das políticas educativas em curso no Brasil, expressas nos Programas assistencialistas, instrumentais e focalizados que se voltam para os segmentos populacionais considerados mais vulneráveis: os jovens, as mulheres, os analfabetos, os negros – como veremos nas proposições constantes dos documentos oficiais.

Não obstante a prioridade conferida à redução da pobreza pelo veio do desenvolvimento econômico, o que se observa na América Latina é que o aumento da pobreza é proporcional ao crescimento econômico, pois à medida que a economia se desenvolve, a desigualdade se amplia, uma vez que “toda essa modernização da economia não concebe os seres humanos como sujeitos, como cidadãos ativos, mas como objetos econômicos ou como puros consumidores” (CORAGGIO, 2000, p. 14). Alia-se a esse fator uma premissa liberal presente no ideário do nacionalismo desenvolvimentista que considera a educação uma alavanca para o progresso. Nesse sentido,

[...] a educação aparece não só como consumo mas como uma invenção de enorme rentabilidade, individual e social, com altas taxas de retorno, que variam segundo os níveis educativos. [...] uma população mais educada será uma população com maiores níveis de tolerância social e cordialidade, mais produtiva e competitiva nos mercados nacionais e internacionais (TORRES, 2001, p. 24).

A ênfase das políticas de redução da pobreza com vistas ao desenvolvimento econômico suscita a reflexão sobre a relação entre educação e desenvolvimento humano. Como vimos na perspectiva de Torres (2001), se a educação é tomada como “consumo”, “referência de rentabilidade” e “competitividade”, o desenvolvimento humano surge como estratégia para aumentar a produtividade do pobre, investindo nas pessoas, no capital humano. Dessa forma,

o Estado procura ativar as forças produtivas em nome de um projeto de desenvolvimento global [de] interesse dos detentores dos meios de produção. Também no caso específico da política educacional, o Estado funciona como corretivo da própria economia capitalista (FREITAG, 1980, p. 43).

Ao tomar a educação como estratégia para aumentar a produtividade do pobre, a agenda global vai incorporando outras categorias que são tomadas como mecanismos de sustentação que justificam a manutenção da estrutura do sistema e que apresentam incidências nas proposições. São elas: equidade, igualdade, desigualdade e oportunidade, evidenciadas nas formulações das políticas que buscam reafirmar a preponderância do individual em relação ao coletivo e que têm sido apropriadas e reafirmadas pelo ideário das políticas neoliberais.

Em princípio, a equidade não busca a igualdade, mas distribuição que organiza as desigualdades de modo que estas sejam vantajosas para todos. Para Rawls (2002), a justiça como equidade estaria assentada em dois grandes princípios:

Primeiro: cada pessoa deve ter um direito igual ao mais abrangente sistema de liberdades básicas iguais que seja compatível com um sistema de liberdades para as outras.

Segundo: as desigualdades sociais e econômicas devem ser ordenadas de tal modo que sejam ao mesmo tempo (a) consideradas como vantajosas para todos dentro dos limites do razoável, e (b) vinculadas a posições e cargos acessíveis a todos (RAWLS, p. 64).

A partir da igualdade de oportunidades no ponto de partida, as diferenças individuais seriam as responsáveis pelos distintos pontos de chegada (RAWLS, 2002), tomando como referência o mérito. Assim, a incumbência pelo percurso é dos indivíduos, o que os torna responsáveis pelo sucesso ou fracasso. A culpabilização dos sujeitos pela sua condição social legitima as desigualdades e as naturaliza, como efeito das trajetórias individuais (esforço, sacrifício, abnegação, qualificação etc.), por

consequente, desconsidera que na sociedade capitalista a desigualdade é estrutural e se retroalimenta das condições de exploração a que homens e mulheres são submetidos em nome do lucro e do mercado.

François Dubet (2001), ao analisar a questão sob o ponto de vista sociológico, apontou que na modernidade há distintas visões que discutem a desigualdade e têm servido de subsídio para suas discussões e reflexões. A primeira face da modernidade tem Tocqueville como seu representante, que afirma o triunfo da igualdade, assentada no direito à igualdade de oportunidades. De forma democrática, todos teriam acesso às mesmas condições de oportunidades no ponto de partida. Nesse constructo teórico, as desigualdades surgem com o resultado da competição entre os indivíduos.

Em contraponto ao conjunto de ideias defendidas pelo grupo que se identifica com os pressupostos da igualdade assentada na igualdade de oportunidade, a segunda face da modernidade assume a desigualdade enquanto produção histórica da sociedade capitalista em que uma classe (burguesa) se sobrepõe a outra (proletariado).

As concepções de igualdade assumidas por esses dois grupos vêm permeando as construções teóricas e embasando as reflexões de distintos grupos na sociedade moderna. No entanto, Dubet (2001, p. 7), chama a atenção para o fato de que “o encontro da igualdade democrática com as desigualdades capitalistas engendra a formação do Estado-providência e de um sistema de proteções e de direitos sociais”. Isso quer dizer que, nas análises sobre a modernidade, a dupla face da igualdade ou das desigualdades se faz presente

[...] na origem da dinâmica social da modernidade, definida simultaneamente por uma aspiração fundamental à igualdade dos indivíduos e por uma desigualdade estrutural ligada à sua historicidade e aos mecanismos de desenvolvimento do capitalismo. É claro que muitas utopias, muitas críticas e alguns movimentos sociais sonharam com o rompimento dessa tensão em nome de uma igualdade pura e perfeita (DUBET, 2001, p. 7).

A ampliação do acesso aos direitos sociais no Estado de bem-estar social, principalmente à educação, proporcionou alargamento das igualdades no sentido

tocquevilleano ou rawlsiniano, permitindo inclusive a fragmentação da classe operária pelas classes médias inferiores. Apesar disso, as diferenças de classe permanecem, pois as marcas da segregação e da desigualdade se refazem nas funções assumidas pelas diferentes classes. Enquanto “os filhos das classes populares se encontram nos setores e formações menos valorizadas e menos úteis, os filhos das categorias superiores adquirem uma espécie de monopólio das carreiras elitistas e rentáveis” (DUBET, 2001, p. 9).

No contexto da América Latina, Torres (2003), discutindo o papel da educação na redução das desigualdades sociais, afirma que enquanto nas sociedades liberal-democráticas em geral isso é problemático, “no contexto das estruturas sociais e de Estado típicas dos países do Terceiro Mundo, esse papel se torna muito mais dúbio” (TORRES, 2003, p. 173). Nesse sentido,

a igualdade de oportunidades não é apenas uma questão de vontade, mas de recursos. Uma hipótese [...] é a de que a expansão educacional no Terceiro Mundo atingiu o ápice e que os benefícios econômicos de uma expansão posterior estão diminuindo bem rapidamente. Combs fala de um crescimento que tem diminuído e em muitos países estagnou (Combs, 1985). Estes dois processos, a crise fiscal do Estado e a evidência contínua relativa às taxas muito baixas de retorno à educação, estão criando uma mudança importante nas políticas do Estado em relação a futura expansão da escolarização pública formal [...] (TORRES, 2003, p. 173).

Para Torres, se a contribuição da educação escolar passa a não ser levada em conta na construção nacional, é provável que o compromisso do Estado com uma nova expansão da escolarização “fique reciprocamente enfraquecido”, tanto do ponto de vista da educação formal quanto não formal.

Quando a educação não-formal para o desenvolvimento foi introduzida como ferramenta muito valiosa para superar a marginalidade, a dependência, a pobreza e o analfabetismo das populações pobres e desprivilegiadas, sem dúvida o seu apelo aos formuladores da política não dependia necessariamente da expansão global do sistema educacional. Supunha-se que ela era instrumental (TORRES, 2003, p. 173).

Ainda segundo Torres, na perspectiva de uma sociologia política da educação, no que se refere à educação de jovens e adultos, patrocinada pelo Estado, sua expansão em muitos países do Terceiro Mundo “tem a ver com a necessidade do Estado de incorporar na sua rede de instituições políticas os setores mais pobres da população, [...] que não estão ligados nem através dos serviços sociais, nem da

experiência de trabalho, a outras agências e atividades do Estado” (TORRES, 2003, p. 174).

As conexões do papel da educação em sociedades de capitalismo avançado e em sociedades do Terceiro Mundo evidenciam a necessidade de legitimação do papel do Estado em promover as condições para a expansão da oferta. Com isso, coloca-se em questão a lógica economicista que tem orientado as políticas, no contexto neoliberal, pela lógica da redução dos gastos públicos, produzindo disputas e tensões no âmbito da sociedade civil.

Mais uma vez, é nos setores mais marginalizados que as desigualdades se evidenciam, suscitando a organização das demandas dos grupos subalternos. Estes, a partir da construção de uma identidade, clamam por direitos àquela fração identitária, potencializando a capacidade dos mais pobres de construir uma identidade para si.

No decorrer das agendas globais e locais vem se consolidando a categoria da Educação ao Longo da Vida (ELV), que resulta da “política e das reivindicações feitas pelas organizações internacionais” (MILANA, 2014, p. 65).

Ao discutir sobre tal categoria, Furter (1973) relaciona-a ao conceito de educação permanente aos processos biológicos e psicológicos dos sujeitos, considerando-os inacabados e aprendizes natos, por toda a extensão de suas vidas e não apenas na infância. Fundamentado nessa premissa, o autor afirma que não se pode dividir a vida em dois momentos: a fase da aprendizagem centrada na infância e a fase da maturidade, em que a aprendizagem atingiu a sua plenitude.

O inacabamento defendido por Furter pressupõe a ideia de que o homem nasce prematuro e continua evoluindo durante toda a vida, tendo como objetivo a maturação. Nessa lógica de inacabamento apresentado pelo autor, o responsável pelos seus processos evolutivos é o próprio sujeito e apenas ele pode interromper esse curso, se assim o desejar.



Parece-nos, nesse primeiro momento de suas formulações, que Furter assume discurso em que as reflexões da realidade social, política e econômica não emergem. As reflexões sobre o homem e as suas relações com o mundo e os processos de aprendizagem limitam-se aos campos do desenvolvimento humano nos aspectos cognitivos e biológicos, sem conexões com o mundo de uma forma mais ampla, envolvendo as questões sociais, políticas e econômicas.

No entanto, com o estreitamento de sua relação com o ideário da UNESCO e o amadurecimento da concepção de educação permanente, o discurso do desenvolvimento econômico e cultural ganha centralidade em suas defesas, tendo em vista que, ao defini-la, assume que

É uma maneira radical de responder pedagogicamente às mudanças profundas que ocorreram em nosso mundo. Essas mudanças se exprimem, de um lado pelo conceito antropológico de *maturação* e, de outro, pelo conceito sócio-econômico de *desenvolvimento rápido* (FURTER, 1973, p. 30, grifos do autor).

Nesse sentido, na sociedade capitalista globalizada, as mudanças no mundo do trabalho determinam que os homens e mulheres busquem se formar, aperfeiçoar para atender às exigências do mercado de trabalho. Exige-se, ainda, que saibam lidar com as modificações estruturais impostas pelo capitalismo que se adaptem e se transformem. Assim, a responsabilidade de continuar aprendendo por toda a vida passa a ser dos sujeitos, bem como a opção de cessar os processos de apropriação do conhecimento (FURTER, 1973).

A política de Educação ao Longo da Vida tem se constituído, nas proposições da agenda global enquanto categoria hegemônica no campo da EJA, suscitando inúmeros debates por se tratar de um conceito ambíguo e complexo. Os processos de modificação da ELV contemporâneos têm resultado muito mais do abandono de ideais de uma educação permanente, historicamente forjada sob o lema “aprender a ser”, do que de novas teorias educacionais e consensos técnico-científicos pautados em concepções reformistas mais institucionalizadas e funcionalistas. Nesse percurso, foi admitida a transformação democrática da economia e da sociedade, ao mesmo tempo em que toma corpo a desresponsabilização do Estado pela educação pública (LIMA, 2016).

A educação, ao se adaptar às necessidades da economia e do mercado de trabalho, reproduz a lógica mercadológica, individualista, fragmentada e instrumental da formação, tendo em vista que “a aprendizagem serve para adquirir habilidades que permitirão ao aprendente trabalhar mais rapidamente e mais inteligentemente e, [...] permitir ao seu empregador competir melhor na economia global” (LIMA, 2012, p. 43).

Tomando essa premissa como parâmetro, Schultz (1973) afirma que as pessoas investem em si mesmas e, ao fazerem isso, ampliam suas possibilidades de empregabilidade e retorno financeiro. Em vista disso, a educação passa a ser um serviço que oferece possibilidades de investimento no capital humano e no aperfeiçoamento de suas capacidades e elevação de proventos. Na leitura de Schultz,

a educação se torna parte da pessoa que a recebe, referir-me-ei a ela como *capital humano*. Dado que se torna parte integral da pessoa, não pode ser comprada ou vendida ou tratada de acordo com as nossas instituições, como propriedade. Não obstante, é uma forma de capital que presta serviços de um determinado valor (SCHULTZ, 1973, p. 79. grifos do autor).

Nessa perspectiva, “os trabalhadores tornam-se capitalistas”, pois adquirem conhecimentos e capacidades que possuem valor econômico. O capital passa a ser parte do homem, “é fonte de satisfações futuras, ou de futuros rendimentos, ou ambas as coisas” (SCHULTZ, 1973, 53). Além do mais, numa sociedade onde a educação é serviço, a Educação ao Longo da Vida se submete às prerrogativas do capitalismo para o ajustamento da economia, com o objetivo de se alinhar com as premissas do investimento no capital humano tendo em vista a produtividade, o crescimento econômico, a empregabilidade e competitividade (LIMA, 2007).

Salienta-se ainda que, ao defender o capital humano como um dos principais elementos que promovem o desenvolvimento das nações, a teoria do capital humano parte do princípio de que quanto mais instruído, maior o nível de produção e a rentabilidade. Desse modo, a qualificação, a competência e as habilidades agem como mecanismos que dão sustentação à concepção de aprendizagem. Ao assumir uma lógica positivista e endossar as prerrogativas do mercado trata as desigualdades como justificativa dos aspectos relacionados aos indivíduos. No

contexto educacional, falseia o acesso, o percurso e a qualidade à educação das diferentes classes sociais (FRIGOTTO, 1989).

A hegemonia dos objetivos econômicos, constantes nos documentos internacionais, “reatualizam” a teoria do capital humano da década de 1960, ao conceber a educação como instrumento/estratégia para progredir financeiramente por meio do sucesso individual. Dessa forma, ao sujeitar o indivíduo ao modelo econômico dominante, responsabiliza-o por sua formação, o que acarretará supostamente em maiores possibilidades de empregabilidade ou elevação de renda. A aprendizagem torna-se, portanto, cada vez mais um assunto da esfera privada e, portanto, serviço prestado a partir dos perfis e capacidades econômicas dos indivíduos (LIMA 2012). Por conseguinte, a

focalização assumida pelos discursos hoje dominantes sobre as relações entre o desemprego e a aprendizagem ao longo da vida, produzidos por importantes instituições europeias a partir de um processo de *pedagogização* quase totalitária dos problemas sociais [faz com que], o desemprego [passe] a ser redefinido como problema de aprendizagem que deveria ser resolvido por cada indivíduo, dado ser considerado um problema típico de pessoas deseducadas (LIMA, 2007, p. 21 grifos do autor).

Nesse sentido, assentado numa concepção utilitarista, a ELV utiliza a educação enquanto ferramenta, que numa perspectiva positiva concebe o homem como sujeito moldável pelo mercado de trabalho. Sob esse ponto de vista, a educação passa ser bem de consumo, serviço à disposição de sua clientela “centrada em estratégias para a competitividade econômica, para a criação de emprego, para a flexibilidade e a coesão social: ‘aprender para ganhar’” (LIMA, 2012, p. 41).

Nesse prisma, Lima (2007; 2012) afirma que a educação, ao ser subjugada às prerrogativas do mercado de trabalho, toma a competitividade econômica como parâmetro para a construção/indução das políticas educativas que passam a focalizar os investimentos na formação do “capital humano”, o que justifica a mudança de paradigma nas políticas educacionais, tendo em vista a substituição progressiva do conceito “educação” para “aprendizagem”, com enfoque individualista, fragmentado e instrumental. Assim, mudam-se os matizes políticos e ideológicos e a educação passa a assumir a função de produzir “vantagens competitivas” no mercado globalizado, adaptando-se à racionalidade técnica e

econômica e, conseqüentemente, às prerrogativas da sociedade do consumo (LIMA, 2007).

O imediatismo, a flexibilidade, a capacidade de adaptação dos indivíduos numa sociedade regida pela lógica do consumo e da competitividade econômica do mercado invertem a lógica da educação ao longo da vida, assentada em princípios democráticos, numa educação crítica, em que o inacabamento do homem é elemento fundante da ideia de que é possível aprender por toda a vida (LIMA 2007).

### **3. CAMINHOS DAS POLÍTICAS EDUCATIVAS DE JOVENS E ADULTOS NO BRASIL: DOS MARCOS PRINCIPAIS À TRANSIÇÃO DO MILÊNIO**

Buscamos, neste capítulo, refletir sobre os caminhos das políticas educativas e suas implicações com a EJA no Estado brasileiro, o que nos leva a retomar o recorte temporal desta pesquisa que, como vimos, abarca os governos FHC, Lula da Silva e Dilma Rousseff. Atentamos, assim, para as ações do Estado e da sociedade civil na disputa pela definição de políticas públicas de EJA, pautadas na educação como direito social, impulsionadas pelas conquistas assentadas no marco legal da Constituição de 1988.

Ao enfatizar os caminhos das políticas de EJA na transição do milênio não podemos desconsiderar os avanços que foram conquistados durante esse período. O reconhecimento do direito de jovens e adultos à educação, pela Constituição de 1988, e sua inclusão como modalidade de educação básica na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) 9394/96 resultam do processo de redemocratização, em que as reivindicações da sociedade civil ganham concretude.

No entanto, importa ressaltar que esses avanços, no contexto brasileiro, se confrontam no âmbito internacional com um “mundo mergulhado no neoliberalismo [tornando] o avanço do direito à educação [algo frustrante] diante da constatação de que os esforços para colocar a EJA na agenda dos governos [não foram significativos]” (PIERRO; HADDAD, 2015, p. 199).

Como consequência das políticas hegemônicas neoliberais, em nível nacional e global, “o número de analfabetos jovens e adultos [diminuiu] lentamente, os avanços da escolaridade são tímidos, [acentuando] o aprofundamento das desigualdades” (PIERRO; HADDAD 2015, p. 199), interditando a realização dos direitos sociais aos educandos da EJA. Essas constatações, na transição do milênio, nos chamam a refletir sobre o percurso da EJA em sua relação com o Estado e as demandas do sistema produtivo do país, bem como a importância atribuída à educação, e em específico, a EJA nesse processo.

Na tentativa de retomar os principais marcos das políticas, o quadro que configura a EJA desde sua assunção como responsabilidade do Estado brasileiro, na década de 1940, nos remete a um processo histórico de políticas emergenciais e focalizadas na alfabetização. O modelo de substituição de importações que acelerou o processo de industrialização, no período pós-guerra, impunha a necessidade de formação de mão de obra num cenário em que mais da metade da população era analfabeta, a educação não se constituía como valor para a sociedade. É nesse contexto, de modernização e fomento à industrialização, que o país passa a se atentar para a educação como necessidade, uma vez que é tomada pelo Estado como uma das possibilidades de “desenvolvimento de políticas de integração social e de “institucionalização política das classes populares” (BIANCHETTI, 2001, p.42). A preocupação com a educação de adultos e com o problema do analfabetismo é assumida pelo estado brasileiro, tendo em vista as demandas impostas pelas alterações na esfera produtiva do país.

Tendo em vista essa nova realidade, o Governo Federal, em 1947, sob os auspícios da UNESCO, lançou a primeira campanha de alfabetização, que ficou conhecida como Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos (CEAA), com objetivo de erradicar o analfabetismo no Brasil. De dentro do contexto pós-Segunda Guerra, a referida iniciativa tinha função de orientar as políticas educacionais, principalmente nos países em desenvolvimento, buscando minimizar os efeitos da guerra, o que já configura sua atuação na tarefa de construção de uma agenda global para educação. Como resultado dessa ação, destaca-se a criação do Serviço de Educação de Adultos (SEA), vinculado ao Departamento Nacional de Educação do Ministério da Educação e Saúde, que buscava coordenar as ações de suplência no Brasil, envidadas pela CEAA.

Nesse mesmo período, em âmbito internacional, a formulação da educação como direito humano também se inscreve nas pautas internacionais, mais especificamente na Declaração Universal dos Direitos Humanos adotada pelas Nações Unidas, em 1948, que afirma, no artigo 26, o direito de todo ser humano à educação.

No contexto do final da década de 1950, observamos o surgimento de um movimento local que, a partir das reflexões da realidade brasileira, tem, em Paulo Freire, seu representante maior. A preocupação com as populações marginais dos Mocambos do Recife, com os índices de analfabetismo e os déficits da educação expressos no relatório do II Congresso de Educação de Adultos em 1958, levaram Paulo Freire a situar a educação de adultos sob novo prisma. Freire apresentou um relatório que evidenciava nova concepção de analfabeto, trazendo para a pauta a discussão das condições sociais e econômicas que atravessavam as vidas desses sujeitos. Essa população marginalizada da periferia do Recife foi considerada, nas análises de Freire, como integrantes de três grupos sociais: “1. O Proletariado assalariado; 2. O subproletariado, vivendo de “biscates” e 3. O mendigo, real ou falso” (FREIRE, 1958, s/p).

Para a compreensão dessa dura realidade desvelada por Paulo Freire, era imprescindível o reconhecimento da educação enquanto ato político, comprometida com o conhecimento que propiciasse aos homens e mulheres o reconhecimento de si enquanto sujeitos históricos e coletivos. É a partir dessas concepções que os movimentos de educação popular, na década de 1960, realizaram ações políticas de alfabetização de crianças, adolescentes e adultos, interrompidas pelo golpe da ditadura civil militar, em 1964.

Impulsionado pela mesma dinâmica que desmobilizou os movimentos de educação popular da época, era necessário dar fluxo a outra ação, por parte do Estado, para responder às demandas de formação na lógica do progresso econômico. É então criado o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral) como resposta às exigências de uma escolarização aligeirada, esvaziada do teor político proposto pelos movimentos do final da década de 1950 e início de 1960, atrelado a uma política de racionalização dos recursos públicos e à formação para a indústria nacional.

Além da necessidade de formação da mão-de-obra para a indústria em desenvolvimento e da resposta a um direito de cidadania, a escolarização serviria como mecanismo de suavização de tensões, ao possibilitar o vislumbre de uma ascensão social pela promoção individual. Além disso, o modelo de desenvolvimento imposto à nação iria exigir racionalização dos recursos econômicos e sociais para que pudessem servir por inteiro ao

avanço do capitalismo nacional. Para tanto, colaboram os Planos Nacionais de Desenvolvimento e, posteriormente, os Planos Setoriais de Educação, que acabam por planejar todas as ações do estado dentro da lógica imposta à nação (HADDAD, 1987, p. 15).

Nesse quadro, temos a educação de adultos voltada para o suprimento da mão de obra qualificada para atender as exigências do desenvolvimento econômico industrial. No II Congresso de Educação de Jovens e Adultos, já mencionado, em que Paulo Freire apresentou suas reflexões acerca da situação dos Mocambos, o presidente Juscelino Kubitschek, em seu pronunciamento que se tornou clássico, deixava claro que

[...] cabe à educação de jovens e adultos, não somente suprir, na medida do possível, as deficiências da rede de ensino primário, mas também, e muito principalmente, dar um preparo intensivo, imediato e prático aos que, ao se iniciarem na vida, se encontram desarmados dos instrumentos fundamentais que a sociedade moderna exige para completa integração nos seus quadros: a capacidade de ler e escrever, a iniciação profissional técnica, bem como a compreensão dos valores espirituais, políticos e morais da cultura brasileira. Vivemos, realmente, um momento de profundas transformações econômicas e sociais na vida do país (FÁVERO, apud KUBITSCHKEK, 2004, p. 19).

Podemos afirmar, com base no percurso histórico da legislação da EJA, que a suplência se faz uma referência presente nos modos com que iniciativas dessa oferta foram propostas. Costa e Machado (2017), revisitando o parecer CNE/CEB nº 11/2000, retomam decretos, pareceres e leis federais, como podemos observar em alguns excertos dessas legislações:

Decreto Federal nº 19513 de 25 de agosto de 1945, Art. 4º, inciso II [determina que] a importância correspondente a 25% de cada auxílio federal será aplicada na educação primária de adolescente e adultos analfabetos, observados os termos de um plano geral de ensino supletivo aprovado pelo Ministério da Educação e Saúde; Decreto-Lei nº 8528 de 02 de janeiro de 1946, Lei Orgânica do Ensino Primário, reserva o capítulo 3 do título 2 do curso primário supletivo [...]; Constituição Federal de 1967, mantém o direito à educação de todos, art. 168 [...] pela primeira vez estende a obrigatoriedade da escola até os 14 anos. [A categoria dos adolescentes é incluída] na escolaridade própria, propiciando, assim, a emergência de outra faixa etária a partir dos 15 anos sob o conceito de jovem. Esse conceito será uma referência para o ensino supletivo (COSTA; MACHADO, 2017, p. 60).

É, no entanto, na década de 1970, num contexto de Estado de exceção, que o ensino supletivo ganha legitimidade por meio da reforma do ensino de 1º e 2º graus, expressa na Lei nº 5692/71, com capítulo próprio. Esta, em seu artigo 24, destinava-



se a “suprir a escolarização regular para adolescentes e adultos que não a [tivessem] seguido ou concluído na idade própria.” O ensino supletivo nasceu como proposta de reformulação dos exames de madureza<sup>4</sup> e deveria cumprir as funções de **suplência** do tempo perdido, de **suprimento** da escolarização, **aprendizagem** pela formação no trabalho e **qualificação** para o mercado de trabalho. Segundo Haddad (1987),

[...] a suplência que como função está dedicada à suplementariedade, tendencialmente deveria desaparecer do ensino supletivo na medida em que fossem atendidas todas as crianças na idade adequada. Por “Outro” lado, não desaparecerá a função de suprimento, aquela com maior grau de supletividade, passando então a representar todo o ensino supletivo (HADDAD, 1987, p. 21).

Nessa perspectiva, ao considerarmos as marcas da suplência com as quais convivemos ainda hoje na EJA, conformada nas propostas de políticas e programas, importa refletir sobre a ideia de suprimento. O que podemos inferir, a partir das considerações de Haddad, é que essa ideia prevalece caracterizando uma concepção de política e prática compensatória que disputa, no âmbito das lutas em prol de políticas públicas, com a concepção de educação de jovens e adultos como direito.

O legado dos movimentos de educação popular da década de 1960 não foi incorporado por essa legislação, no que resultou em avanços do ponto de vista da apropriação das práticas culturais e políticas. Assim, a concepção compensatória de EJA seguiu influenciando na formulação da legislação que se materializou na LDBEN 9394/96 como estigma difícil de ser superado (MACHADO, 2008).

[...] considerando o direcionamento da política educacional da década de 1990, voltada para um investimento maciço na universalização do ensino fundamental para crianças na faixa de idade obrigatória, 7 a 14 anos (*Toda criança na escola*), com a taxa de atendimento escolar chegando à marca de 96,4%, percebe-se que o problema ainda está longe de ser resolvido, na

<sup>4</sup>Os exames de madureza eram de caráter supletivo e destinados aos adultos que não puderam continuar estudando na escola regular. Surgiram na Reforma Francisco Campos em 1932 e reformulados na reforma Capanema, em 1942, bem como por decretos e portarias, buscando facilitar o acesso dos adultos ao exame (HADDAD, 1987).

medida em que tais índices não estão repercutindo diretamente na educação de jovens e adultos (ANDRADE, 2004, p. 46, grifos da autora).

Retomando o caminho das políticas de EJA na transição do milênio, como vimos, a Constituição Federal de 1988 avançou na concepção de educação como direito. A partir desse avanço, destacamos algumas ações contraditórias, assumidas pelo Governo Federal, que impediram a efetivação, de forma plena, em relação ao que estava prescrito na legislação nacional. Uma dessas contradições diz respeito a uma das áreas extremamente importantes para o desenvolvimento das políticas públicas, que é o financiamento.

No triênio 1994-1996, por exemplo, o gasto das três esferas de governo com o ensino de jovens e adultos oscilou entre 0,3% e 0,5% da despesa total com educação, cabendo aos estados o maior aporte de recursos. Passada uma década, constata-se que em 2006 apenas 1,3% do gasto realizado pelos estados em educação foram dedicados ao ensino de jovens e adultos, o que traduz a posição marginal da modalidade na agenda governamental. [...] na história recente, em que a prioridade da política educacional foi universalizar o acesso à escola na infância e adolescência, a escassez de recursos financeiros representou um claro limite para que os poderes públicos cumprissem seus compromissos na garantia do direito dos jovens e adultos à educação (UNESCO, 2008, p. 51).

Essas constatações, no contexto do recorte temporal desta pesquisa, integram a lógica de orientação das políticas públicas que, no Estado neoliberal, constituem-se obstáculo para a acumulação do capital e portanto, sofrem a incidência do ajuste estrutural e dos cortes no investimento público das políticas sociais (PIERRO, 2000).

Coloca-se, aqui, de forma bastante contundente, o comprometimento que isso representa para a afirmação da educação de jovens e adultos como política pública. Em face da oferta e da ausência de financiamento específico para EJA, os estados e municípios se submetiam às políticas de descentralização de recursos do Governo Federal, como alternativa para atender, mesmo que em patamares mínimos, a obrigatoriedade da oferta positivada na CF de 1988. A distribuição orçamentária se dava por meio de programas implementados pelo Governo Federal, que de 1997 a 2006, subsistiram como fonte única de transferência de recursos públicos para governos estaduais e municipais. Permanece, assim, a ideia de suplementação e a concepção compensatória das políticas de EJA, que atravessa as décadas (MACHADO, 2009).

A focalização nos grupos “mais vulneráveis”, resultado da indução dos Organismos Internacionais, conforme veremos adiante, conforma uma realidade em que o Estado é, cada vez mais, mínimo na gestão dos problemas sociais.

Ao fazer um balanço das políticas públicas de EJA após a LDB 9394/96, Machado (2009) aponta que os Programas Alfabetização Solidária<sup>5</sup>, Recomeço<sup>6</sup>, Fazendo Escola<sup>7</sup> e Brasil Alfabetizado<sup>8</sup>, implementados nos Governos FHC e Lula, se constituíram em grandes políticas que tinham como objetivo erradicar o analfabetismo, por meio da descentralização de recursos. O aligeiramento e a descontinuidade são características que marcam profundamente esses programas e se evidenciam enquanto conceitos que vêm permeando as políticas de EJA assumidas pelos governos federal, estaduais, distrital e municipais.

Destaca-se no período FHC a criação do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera), resultante da mobilização dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST), em parceria com a UNESCO, Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e articulação com Universidade de Brasília. Voltado para promover a alfabetização e elevar o nível de escolaridade dos jovens e adultos assentados, o Pronera, apesar das dificuldades financeiras enfrentadas, buscou responder a demandas de formação de alfabetizadores nos assentamentos de reforma agrária e se tornou um dos marcos

<sup>5</sup> Implementado por meio do decreto 1.366 de 12 de janeiro de 1995, com o objetivo de combater o analfabetismo, priorizando os municípios com maiores índices de analfabetismo.

<sup>6</sup> O Programa foi instituído por meio da Resolução /CD/FNDE nº 010, de 20 de março de 2001, que estabelecia os critérios e as formas de transferência de recursos financeiros aos Governos dos Estados e dos Municípios com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). De acordo com o artigo 2º da referida lei, o Programa Recomeço consistia na transferência, em caráter suplementar, de recursos financeiros em favor dos Governos Estaduais e Municipais, destinados a ampliar a oferta de vagas na educação fundamental pública de jovens e adultos e propiciar o atendimento educacional, com qualidade e aproveitamento, à clientela potencialmente escolarizável e matriculada nesta modalidade de ensino.

<sup>7</sup> Instituído pela Resolução /CD/FNDE nº 25, de 16 de junho de 2005. Surgiu a partir de modificações do programa Recomeço.

<sup>8</sup> Instituído por meio de Decreto Presidencial 4834/2003 e vigora até hoje como uma grande política pública voltada para alfabetização de jovens e adultos no país.

da luta pelo direito à educação do/no campo (BENJAMIN e CALDART, 2000).

Ainda com base na lógica das políticas de programas focalizados nos grupos mais vulneráveis e em segmentos específicos, pela indução dos OI, ganharam evidência, durante o governo Lula, programas como Proeja<sup>9</sup>, Projovem Urbano<sup>10</sup> e Saberes da Terra<sup>11</sup>. Não podemos deixar de mencionar a dispersão de programas voltados para os segmentos mais vulneráveis, que marcaram esse governo e estiveram presentes nas ações do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério da Saúde (MS), Ministério da Defesa (MD), no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e Secretaria Geral da Presidência da República (VENTURA, 2008).

No percurso das lutas pela EJA como política pública, não podemos deixar de destacar o processo desencadeado, de escuta e de construção coletiva do Parecer das Diretrizes Curriculares Nacionais de EJA – parecer CNE/CEB nº 11/2000 –, que teve como relator o conselheiro Jamil Cury. Este se configura como documento basilar para o campo, uma vez que assume a educação de jovens e adultos como dívida social e histórica do Estado brasileiro com milhões de pessoas. Além disso, apresenta elementos que buscam desconstruir a concepção de suplência e afirma a EJA enquanto modalidade da educação básica que tem como funções: reparar o direito negado, equalizar as oportunidades de acesso e permanência e propiciar qualificação permanente.

Apesar de reconhecer a importância do Parecer CNE/CEB nº 11/2000 na

<sup>9</sup>De acordo com Ventura (2008, p. 144), o PROEJA, inicialmente denominado Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos, desenvolve cursos de formação profissional associados à escolarização para jovens e adultos. Criado em 2005, por meio do Decreto nº 5.478, referia-se inicialmente à oferta de cursos e programas de formação inicial e continuada de trabalhadores e educação profissional técnica de nível médio para o público da EJA.

<sup>10</sup>O Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária Projovem, criado por meio da Medida Provisória nº 238/2005, destina-se a jovens na faixa etária de 18 a 29 anos.

<sup>11</sup> Criado em 2005, no âmbito da Coordenação Geral de Educação do Campo, vinculada a SECAD, voltado para jovens na faixa etária de 15 a 29 anos, com o objetivo de oportunizar os jovens do campo a escolarização por meio da modalidade integrada a qualificação profissional e social (VENTURA, 2008).

consolidação de uma concepção assentada no direito e nas especificidades da modalidade, no documento a ideia da educação de jovens e adultos é afirmada também como oportunidade e como função de equalização. Esses conceitos vêm sendo, em grande medida, assumidos nas orientações internacionais e nas políticas locais, o que confronta a disputa de concepções, no debate das políticas públicas de EJA e agenda global dos Organismos Internacionais.

Nessa mesma lógica de pensamento, Pierro (2000) afirma que o processo de redemocratização do país e os programas de ajuste estrutural que se estendiam por toda a América Latina, contraditoriamente, tiveram início na mesma década e acirraram o processo de “flexibilização ou supressão dos direitos”, além da diminuição do poder do Estado, o que acarretou na ampliação de grupos sociais alijados socialmente.

O direito público subjetivo, aprovado pela Constituição Federal de 1988, concorria, de forma desleal, com um período de destituição de direitos. Nesse sentido, Pierro (2000) aponta que a EJA é parte desse processo contraditório, o que levou a um período de inconclusão, esvaziamento e deslocamento das políticas destinadas a esse público, tendo em vista que o

discurso neoliberal [incorporou] novos argumentos e proposições em favor da intervenção estatal nas políticas educacionais, de desenvolvimento científico e tecnológico, relacionados à formação de recursos humanos requeridos pela modernização econômica e melhoria da competitividade sistêmica frente à globalização de mercados (PIERRO, 2000,p.19).

Nesse contexto de reconfiguração da educação, sob a indução do ajuste estrutural, reduz-se o financiamento público, ao passo que a eficiência e a eficácia ganham amplitude nas políticas educacionais, em grande parte “orientadas [...] pelas agências internacionais e pelos organismos vinculados ao mundo produtivo de cada país [...]” (PIERRO, 2000, p. 21).

Assim, as políticas de EJA implementadas no Brasil nesse momento foram marcadas por uma dispersão de programas, conduzidos pela parceria entre público, privado e a sociedade civil de modo geral, tendo em vista que

a redefinição do papel do Estado no financiamento e na oferta dos serviços sociais gerou um deslocamento da fronteira entre o público e o privado que, sob o signo da parceria, disseminou para o conjunto da sociedade responsabilidades que até então eram interpretadas como tarefas dos governos, levando à multiplicação dos provedores não governamentais de alfabetização e educação básica de jovens e adultos (PIERRO, 2000, p. 267).

Ventura (2008), com a mesma preocupação, busca analisar, na transição do milênio, os contornos e a identidade que foram dando forma às demandas da EJA como campo de conhecimento marcado por conflitos, disputas e tensões. Fundamentada em um referencial teórico que problematiza as formas de acumulação no capitalismo, a autora coloca em questão a ação dos OI, em especial Banco Mundial e a Unesco, na definição das políticas de formação dos trabalhadores, num contexto de reestruturação produtiva.

O mote do desenvolvimento econômico é retomado tendo a educação a tarefa de contribuir, nesse processo, para a estabilidade econômica dos países periféricos. É dessa forma que os OI iniciam, como vimos, um processo de indução das políticas de focalização nos pobres, amparados por “um discurso hegemônico que, de forma simultânea, supervaloriza a educação, atribuindo-lhe o papel de meio de ascensão social e superação de desigualdades entre indivíduos e países (VENTURA, 2008, p.72).

A autora ainda destaca que, em relação às políticas educacionais, tanto a Unesco quanto o Banco Mundial atuam com forte incidência nas formulações brasileiras, assumindo papéis específicos na orientação, articulação e formulação das políticas, com veremos no capítulo 4. Assim, temos

[...] a UNESCO [...] como produtora de informação e conhecimento, [...] assessoria e orientação, balizando a atuação dos governos nacionais com “princípios” e “necessidades” formulados em escala global. Por sua vez, o Banco Mundial atua como instância financiadora de projetos, construindo uma forma estratégica de intervenção e indução nas políticas dos Estados nacionais (VENTURA, 2008, p. 74).

Tomando como parâmetro as políticas dos Organismos Internacionais, as políticas desenvolvidas pelo Ministério da Educação (MEC) “representam rearranjos da mesma lógica que sempre presidiu as políticas para a Educação de Jovens e Adultos no Brasil, a qual consiste em atender às necessidades de sociabilidade do

próprio capital” (RUMMERT; VENTURA, 2007, p. 30). Em concordância com essa ideia, no governo FHC a EJA ocupou um lugar de marginalização nas políticas educativas. O espaço representativo em que a sociedade civil travava o diálogo com o governo –a Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (CNAEJA) – foi silenciado. Sendo assim, a política destinada à EJA acabou sendo representada pelo Programa Alfabetização Solidária, assentado na “filantropia” e no repasse de financiamento público para a iniciativa privada (HADDAD; XIMENES, 2008).

Dessa forma, mesmo durante a gestão do governo Lula, o que se evidenciou foi a permanência da concepção supletiva da EJA, assumida pelo governo FHC, evidenciada nas políticas focais, aligeiras e descontinuadas em que “o papel regulador da educação [...] se inscreve na lógica de propiciar aos mais pobres alguma forma de uma pretensa inclusão social”(RUMMERT; VENTURA, 2007, p. 74).

Apesar da ampliação dos investimentos em programas sociais, principalmente por meio da transferência de renda para os mais pobres, os dois mandatos do governo Lula e posteriormente os da presidenta Dilma Rousseff apostaram na continuidade das políticas ouações que beneficiaram, também, os grupos mais abastados, tendo em vista que para ele a política se configura como “a mediação entre dois sistemas: as necessidades e aspirações dos cidadãos e os interesses monetários que se realizam através do mercado” (SADER, 2013). Imerso nesse jogo político em que a racionalidade técnica da modernidade e a voracidade do mercado são elementos potentes na redefinição da política, o que se evidencia na gestão do petista é que ele buscou fortalecer a classe burguesa interna, ao passo que investia em políticas sociais para os mais pobres.

Ainda temos que considerar que durante os 8 (oito) anos de governo Lula, e dos dois mandatos, ainda que interrompidos – o último – pelo *impeachment*, do governo Dilma Rousseff, a EJA foi novamente inserida na pauta política do Estado brasileiro, inclusive com sua inserção, mesmo em patamares menores, no Fundo Nacional de Valorização dos Profissionais da Educação Básica (URPIA, 2012).

Ao situar os principais marcos nos caminhos das PEJAs no Brasil, não podemos descuidar das conquistas legais que impulsionaram, na transição do milênio, as lutas pela efetivação da EJA enquanto direito. Na busca pela compreensão dos sentidos das concepções de EJA, Paiva (2005) percorre os movimentos internacionais protagonizados pela Unesco assumindo no arcabouço teórico a discussão dos conceitos de direito e democracia.

O direito é concebido como construção histórica que emerge de práticas de negação do acesso a bens sociais, culturais e econômicos a um determinado grupo, enquanto outro grupo tem acesso aos mesmos bens. Paiva (2005) enfatiza o saber ler e escrever como um desses antagonismos que criou o grupo dos alfabetizados enquanto grupo se tornou excluído socialmente da sociedade letrada, em função da negação das mesmas condições de acesso à leitura e escrita.

Em nível internacional, Paiva (2005) ainda destaca que a Conferência de Jomtien, realizada em 1990, inaugurou uma série de conferências comandadas pela Unesco num momento em que o mundo começava a sentir as consequências do neoliberalismo. A autora ainda enfatiza que, apesar da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) assumir a educação como direito de todos, em 1990 havia mais de 100 milhões de crianças sem acesso à educação primária e cerca de 960 milhões de adultos analfabetos no mundo.

Numa reconstrução das PEJAs no Brasil, os possíveis avanços conquistados a partir das lutas pela redemocratização do país e pela afirmação de direitos sociais nos levam a constatar, nesse percurso, a persistência dos desafios que, desde sempre, impulsionaram e continuamente nutrem a lógica do sistema capitalista, uma vez que o necessário processo de acumulação do capital demanda a manutenção da exploração da mão-de-obra dos mais pobres, das vítimas cada vez mais penalizadas e, conseqüentemente, a formulação de políticas que propiciem de forma desigual a aquisição de bens culturais, postergando, dessa forma, a propalada universalização da educação para todos.

### 3.1. OS FÓRUNS DE EJA DO BRASIL: MOVIMENTO SOCIAL EM DEFESA DA EJA COMO DIREITO



Neste item, abordamos o percurso dos Fóruns de EJA do Brasil enquanto “movimento novo da sociedade [...], revelador da disposição de luta, com formas e táticas de resistência para tirar a EJA do lugar a que [esteve] relegada” (PAIVA, 2009, p. 67). A emergência desse movimento situa-se no final da década de 1990 como resultado da indução da Unesco junto aos países signatários para construção da V Conferência Internacional de Educação de Adultos (Confinteia), realizada em Hamburgo, em 1997, para a qual o Brasil tinha a responsabilidade de construir o documento brasileiro preparatório para a referida conferência.

Nesse período, como já mencionamos, vivenciamos processos de aprofundamento da lógica neoliberal no Brasil, que tomavam mercado como elemento fundante para as reformas e ajuste fiscal. Esse processo de reforma reitera a ação dos Organismos Internacionais como seus principais articuladores e impositores de uma política global. É nesse contexto que tem início o movimento dos Fóruns de EJA do Brasil, liderado pelo Fórum de EJA do Rio de Janeiro, durante o período preparatório à V Confinteia. A iniciativa do Rio de Janeiro acabou contagiando os demais estados que, aos poucos, foram se organizando na criação de fóruns estaduais, regionais e distrital.

A dinâmica com que o movimento ganhou abrangência e exercitou junto ao Ministério da Educação a tarefa de pressão e tensionamento em prol da EJA como política pública de Estado fez com que este se consolidasse enquanto *locus* de discussão e acompanhamento das políticas de EJA em todo território nacional.

Dessa forma, contraditoriamente, um espaço originário da necessidade de responder a questionamentos e exigências da Unesco propiciou o surgimento de um movimento orgânico de luta pela garantia do direito educacional de jovens e adultos.

Para construir o documento nacional, o processo foi coordenado pela Comissão Nacional de Educação de Jovens e Adultos (CNEJA) [que foi reativada no governo Lula], que orientou os estados para que fizessem seus encontros e seminários preparatórios com a participação da sociedade civil. Nem todos produziram seus documentos dessa forma, mas o movimento de educação de adultos procurou participar onde foi demandado e onde conseguiu influir. De qualquer forma, o sentido participativo e de consulta estava dado no processo brasileiro pela primeira vez ao longo da história das diversas CONFINTEAs (HADDAD, 2009, p. 359).

Não podemos perder de vista que as lutas em torno dos direitos e as reivindicações pela efetivação das políticas se fortaleceram num período em que a expectativa era de que a reconstrução da democracia no país assegurasse os direitos sociais básicos a todo cidadão. No entanto, apesar das lutas, convivemos, cotidianamente, com a negação do direito à educação, mesmo que este esteja expresso na Constituição Federal de 88 como um direito humano fundamental, reconhecido, dentre outros, no art. 6º, como direitos sociais “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma da Constituição” (VEIGA, 2007).

Ao nos voltarmos para uma reflexão do percurso dos Fóruns de EJA no Brasil, situamos o quanto se está imerso em várias contradições, uma vez que mesmo numa crítica de dentro do processo, a heterogeneidade de forças que caracteriza a lógica do movimento nacional mantém certa composição com instituições privadas e Organismos Internacionais.

As tensões próprias desse movimento encontram-se expressas nos relatórios que esses fóruns publicam anualmente em seu portal, resultados dos Encontros Nacionais de Educação de Jovens e Adultos (Enejas) que ocorrem ininterruptamente desde o ano de 1999, tendo como foco a discussão da política pública para EJA. Não há na história da educação brasileira uma modalidade de ensino que tenha vivido essa experiência de convivência, tensa, mas duradoura, de um movimento permanente que luta pela institucionalização de uma política pública de direito, como é o caso da educação voltada para jovens e adultos, com essa capilaridade que atinge, hoje, todos os Estados brasileiros (MACHADO, 2009, p. 32-33).

Nesse movimento de avanços e retrocessos da política educativa de jovens e adultos no Brasil, o espaço dos Fóruns e os tensionamentos produzidos em âmbito regional e local constituem desafios para a pesquisa no campo dos movimentos sociais, principalmente no que diz respeito à ação política do movimento, enquanto parte da sociedade civil na relação com o Estado

para a desconstrução de posturas e atitudes centralizadoras, adquiridas ao longo de muitos anos na sociedade, possibilitando o estabelecimento de relações mais igualitárias, fator decisivo para um processo de democratização da educação nas esferas locais, como preconiza a LDB, ao mesmo tempo que representava um grupo de pressão organizada e permanente, em defesa dos interesses da educação de jovens e adultos. (PAIVA, 2004, p. 36)

A dinâmica desencadeada pelo movimento dos Fóruns coloca a necessidade de situarmos o conceito de demanda, conforme explorado por Retamozo (2009) ao nos apresentar possibilidades de compreensão da demanda a partir de três perspectivas: a identificação de uma situação injusta, a elaboração de uma reclamação, o questionamento das alteridades e a luta por seu reconhecimento. Esses aspectos, segundo o autor, estabelecem a relação entre as demandas e os movimentos sociais. Desta feita,

os partidos políticos, os sindicatos, outros movimentos sociais, líderes, etc., que podem fundamentais na hora da elaboração da uma demanda e incidir na sua receptividade. [...] A elaboração de uma demanda é uma produção social, resulta fundamentalmente da observação dos sujeitos que podem moldar uma demanda em determinadas circunstâncias (RETAMOZO, 2009, p. 120)

Podemos dizer que os Fóruns, na luta pelo reconhecimento deseju papel na relação com o Estado, exercitaram-se nessa concepção de demanda como produção social, isto é, coletiva, atuando, assim, como interlocutores na formulação da política e na criação de possibilidades de intervenção em situações de negação e interdição de direitos.

Desse modo, ao tomar como fundamento a premissa da demanda, reafirmamos Dussel (2007), quando este reconhece os homens e mulheres como sujeitos históricos, que podem criar, coletivamente, movimentos de resistência, a partir das demandas sociais. Os sujeitos, nesse sentido, não estão condenados a viver sob o jugo da desigualdade inerente à sociedade do capital, mas é possível mover-se nas brechas, buscando organizar a vida da comunidade por meio de outras relações sociais, econômicas, políticas e culturais. Assim, abre-se para pensar outras formas possíveis de reconfigurar as relações sociais dos diferentes espaços de dominação e exploração do “Outro”, emerge-se um espaço de mediação entre uma situação de injustiça social e constituição de possíveis antagônicos.

#### **4. AÇÃO DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS NA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS: CATEGORIAS EMERGENTES**

Neste capítulo, debruçamo-nos sobre a descrição e análise dos documentos já elencados no capítulo 1 (Quadro 1), como parte substantiva da prática da pesquisa no campo da política educativa.

À medida que adentramos aos documentos internacionais, deparamo-nos com várias categorias que compartilham as concepções da formulação da agenda política global com clara incidência. São elas: pobres, pobreza, desenvolvimento e educação ao longo da vida, acompanhadas de outras com menor recorrência: oportunidade e aprendizagem.

Passamos então a descrever alguns relatórios dos OI (Banco Mundial, Organização e Cooperação para o Desenvolvimento Econômico, Educação para Todos, Objetivos do Milênio, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e as duas últimas Conferências Internacionais de Educação de Adultos. É importante ressaltar o lugar marginal que a EJA ocupa entre as políticas educativas no âmbito global, o que acaba por se explicitar na ausência com que é tratada a temática nos referidos documentos. Essa observação é importante quando situamos os vínculos da agenda globalmente estruturada, sua incidência nas políticas locais e regionais e as prioridades que são dadas para a redução da pobreza e a ênfase no desenvolvimento, como já mencionado por autores da sociologia da política educativa, que acabam por abranger o segmento populacional da EJA.

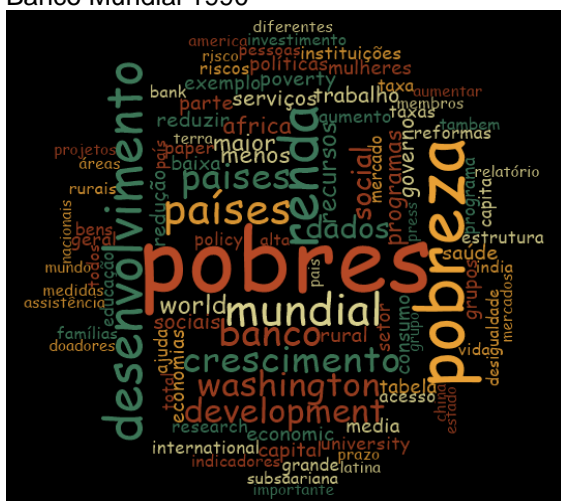
O Banco Mundial (BM), a partir de 1990, passou a propor, mais fortemente, políticas de focalização no combate à pobreza. Esta é definida pelo BM como a incapacidade de se atingir padrão de vida mínimo para sobrevivência humana. No entanto, considera que pobreza não é o mesmo que desigualdade, pois

enquanto pobreza diz respeito ao padrão de vida absoluto de uma parte da sociedade – os pobres -, desigualdade se refere a padrões de vida relativos a toda sociedade. Na desigualdade máxima, uma pessoa tem tudo, e nesse caso obviamente é grande a pobreza. Mas a desigualdade mínima (situação em que todos são iguais) é possível tanto com pobreza zero (ninguém é pobre) quanto com pobreza máxima (todos são pobres) (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 26-27).

A pobreza como categoria ganha força nas discussões do Relatório de 1990 do Banco Mundial, não tem uma definição única, mas assume contornos a partir da concepção política e econômica e dos interesses dos diferentes grupos sociais. No contexto da década de 1990, a projeto antipobreza estava assentado em duas estratégias: utilização do trabalho como bem produtivo dos pobres e a prestação de serviços básicos aos menos favorecidos, em especial atendimento médico, planejamento familiar, nutrição e educação primária, considerando que o objetivo principal do desenvolvimento econômico era reduzir a pobreza.

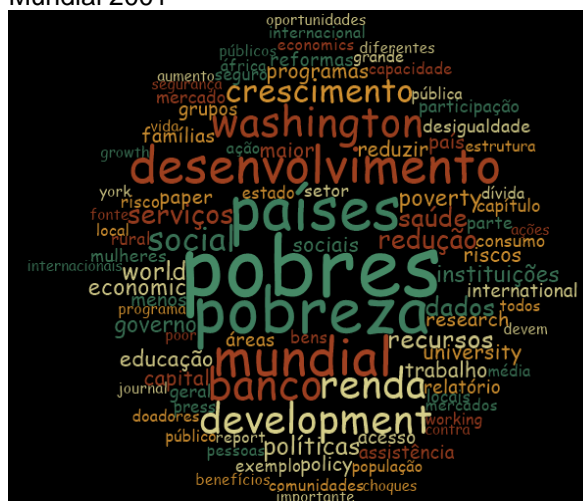
Ao observarmos as nuvens de palavras produzidas a partir dos relatórios em descrição, podemos verificar a incidência com que as temáticas dos pobres, da pobreza e do desenvolvimento se mostram com maior força na relação com outras questões que ocupam a preocupação das políticas formuladas pelos Organismos Internacionais e demandam investimentos no sentido da contenção desses problemas. Estes se nutrem, de certa forma, da lógica do desenvolvimento pensado a partir dos “de fora”.

Figura 1 – Nuvem de palavras do Relatório Banco Mundial 1990



Fonte: Produção de nuvem de palavras a partir do Relatório do Banco Mundial, 1990.

Figura 2 –Nuvem de palavras Relatório do Banco Mundial 2001



Fonte: Produção de nuvem de palavras a partir do Relatório do Banco Mundial, 2001.

Apesar do investimento na prestação de serviços básicos, não haveria por parte dos Organismos Internacionais gasto financeiro significativo, considerando que essa ação estaria concentrada num grupo social específico. Além disso, a possibilidade

de investir na formação de mão de obra dos mais pobres pressupunha diminuir os custos com essa formação, ao passo que poderia reativar a economia.

Os países que alcançaram o maior êxito no **ataque à pobreza** estimularam um padrão de crescimento por meio do uso eficiente de mão-de-obra e investiram no capital humano dos pobres. Os dois elementos são essenciais. O primeiro **oferece aos pobres a oportunidade** de usar a sua reserva mais abundante: a mão-de-obra. O segundo melhora o seu bem-estar imediato e aumenta a sua capacidade de aproveitar as novas possibilidades abertas. Juntos, esses elementos podem melhorar a vida da maioria dos pobres do mundo. (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 51, grifos nossos)

A educação, nesse sentido, passa a ser elemento importante para a qualificação de mão de obra para o mercado de trabalho, tendo em vista que “o principal bem dos pobres é o tempo para trabalhar. A educação, como capital humano, aumenta a produtividade deste bem” (BANCO MUNDIAL, 1990 p. 85). Com essa ênfase, a educação para os pobres, proposta pelo Banco Mundial, seria focalizada em um ensino que proporcionasse aos sujeitos elementos básicos para o desenvolvimento do trabalho, voltado aos interesses do mercado.

Apesar das orientações em torno das políticas de focalização nos pobres, o Relatório de 2001 do Banco Mundial destacou que 2,8 bilhões de pessoas no mundo sobreviviam com menos de dois dólares por dia e 1,2 bilhão com menos de 1 dólar por dia. Além disso, em relação à sobrevivência infantil, nos países mais pobres um quinto das crianças morriam antes de completar 5 anos e 50% das crianças abaixo dessa faixa estavam desnutridas.

Face à realidade global de pobreza, a comunidade internacional fixou metas para os primeiros anos do século XXI e, para alcançá-las, o BM destacou a importância da cooperação dos países desenvolvidos e das organizações multilaterais nesse processo, tendo em vista que

muitos fatores que afetam a vida dos pobres estão fora de sua influência ou controle. Os países em desenvolvimento não podem, por si só, produzir estabilidade financeira internacional, grandes avanços em pesquisa médica e agrícola e oportunidades de comércio internacional. As ações da comunidade internacional e a cooperação para o desenvolvimento continuarão sendo essenciais (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 7).

O Relatório de 2001 apresenta esquema de ações envolvendo três áreas, já apontadas pelo Relatório de 1990: a oportunidade, autonomia e segurança. Como já indicamos anteriormente, a categoria oportunidade é recorrente nos documentos internacionais e encontrou ressonância no âmbito nacional, principalmente nas políticas de EJA. De acordo com o Banco Mundial,

é possível tornar o crescimento mais equitativo mediante a redução da desigualdade de acesso a recursos e oportunidades. Isto requer a abertura de oportunidades de mercado para os pobres e o fortalecimento dos seus recursos. Também requer medidas para que as instituições estatais sirvam melhor aos pobres, removendo barreiras sociais e apoiando organizações de pobres (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 59).

Como estratégia para investir sem gastos vultuosos, o BM apresenta diretrizes que orientamos governos a tornar eficiente a gestão dos recursos, conforme descrição abaixo:

Os governos podem melhorar a intermediação financeira para os pobres oferecendo bens públicos complementares e aperfeiçoando normas que reconheçam as necessidades especiais dos esquemas de microfinanciamento. Por exemplo: melhores investimentos em infraestrutura rural e a promoção da alfabetização podem ajudar a expandir a cobertura de organizações microfinanceiras e os registros de crédito podem reduzir os custos de informação e habilitar os clientes a oferecer garantia baseada na reputação (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 77).

Nesse sentido, as políticas focais seriam a estratégia para atender especificamente ao grupo prioritário, os pobres, considerando que as

a redistribuição por meio de transferências e subsídios de preços varia de acordo com a capacidade governamental de identificar os pobres e administrar subsídios. Sendo possível identificar individualmente os pobres, qualquer conjunto de políticas pode ajudar a redistribuição. Pagamentos diretos ou subsídios são adequados se for possível limitar os benefícios apenas para os pobres (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 87).

Além disso, o investimento no capital humano das pessoas pobres poderia proporcionar-lhes “acesso a serviços básicos, permitindo-lhes desenvolver atividades de mais alto risco e maior rendimento, os investimentos podem ter efeito positivo sobre a pobreza e o desenvolvimento humano” (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 153).

O BM indicava ainda a necessidade de reformar as regras da cooperação internacional para fortalecer as estratégias de combate à pobreza. No entanto,

apontava que “a falta de consenso sobre as linhas gerais e detalhes das políticas e projetos nacionais e locais reduziu a eficácia da cooperação para o desenvolvimento” (BANCO MUNDIAL, 2001, p.18), pois

[...] os doadores e os beneficiários muitas vezes discordam, os doadores procuram se assegurar de que o dinheiro será aplicado da maneira por eles prevista. Administram seus próprios projetos, exigem relatórios detalhados dos países sobre os projetos e incluem condições (geralmente vinculadas a políticas) para o uso dos fundos (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 18).

Apesar da não observância dessa condicionalidade, os empréstimos não são interrompidos, o que corrobora a persistência de políticas inadequadas de combate à pobreza (BANCO MUNDIAL, 2001). Como estratégia para garantir a cooperação para o desenvolvimento, o BM indicou caminhos para o cumprimento das condições impostas aos países.

Essa nova maneira de abordar a cooperação para o desenvolvimento foi incorporada na nova iniciativa do Banco Mundial e FMI destinada a vincular seu apoio aos países de baixa renda a estratégias nacionais de redução da pobreza [...]. Os fundos concessionais e o alívio da dívida proporcionados pelo Banco Mundial e FMI estarão vinculados às metas de redução da pobreza estabelecidas pelos governos em consulta com as organizações da sociedade civil, setor privado e doadores. Com base num bom conhecimento da situação de pobreza no país, as estratégias identificarão as ações que terão maior impacto e estabelecerão processos de monitoramento e avaliação. A meta é que essas estratégias, descritas nos documentos [com vistas à] redução da pobreza, formem a base da assistência não só do Banco Mundial e FMI, mas de outras instituições também (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 203-204).

Com efeito, o Relatório de 2004 retoma as metas para o Desenvolvimento do Milênio, já apontadas pelo Relatório de 2001, destacando sua importância para a redução da pobreza, e afirma que, na maioria dos países, as metas poderão não ser cumpridas até 2015, o que significava a necessidade da renovação, da comunidade internacional, do compromisso com as metas e objetivos definidos. Considerando que “a política do Banco Mundial é operar em associação com seus parceiros na abordagem de importantes questões sobre o desenvolvimento, em atividades de programas globais dos países” (BANCO MUNDIAL, 2004, p. 22), enfatiza-se que

as potencialidades das pessoas de baixa renda podem ser aumentadas por meio da ampliação de seu acesso a serviços-chave e da promoção da inclusão social. O maior acesso a uma educação de qualidade e a cuidados de saúde aumenta as oportunidades para as pessoas de baixa renda melhorarem seu próprio bem-estar (BANCO MUNDIAL, 2004, p. 29).





[...]

O **fornecimento de acesso universal** a educação e saúde de qualidade é um componente essencial do desenvolvimento econômico. O Banco Mundial é um importante protetor da educação nos países em desenvolvimento, com um portfólio de quase US\$ 9,3 bilhões para operações em 72 países. Investiu cerca de US\$ 2,9 bilhões em programas educacionais no exercício financeiro de 2013. Desse montante, quase US\$ 1,3 bilhão foi comprometido pela AID [Associação Internacional de Desenvolvimento] para financiar a educação básica (BANCO MUNDIAL, 2013, p.13, grifos nossos).

Seguindo a mesma lógica da mercantilização do Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, nos indicadores sociais, trata a educação como mercadoria que poderá garantir vantagens econômicas para os indivíduos, tendo em vista que “um nível educacional mais alto fornece um excelente seguro contra o desemprego, uma boa probabilidade para continuar empregado e para manter o poder aquisitivo em tempos de dificuldades econômicas” (OCDE, 2012a, p.4).

As elevações nos provimentos financeiros estão estreitamente ligadas aos méritos individuais, pois, na lógica da OCDE, “independentemente de se ter um nível de desigualdade de renda alto ou baixo em determinado país, as habilidades individuais são um fator chave para determinar a obtenção de um bom emprego e subir na escala de renda” (OCDE, 2012b, p. 2).

Um dos mecanismos da OCDE para a indução de políticas nos Estados-nação são os indicadores internacionais, os quais, por meio de análise comparativa dos índices educacionais entre países, criam uma referência para a avaliação e modificação das políticas. Os resultados dessas análises comparativas são publicados anualmente no *Education at a Glance*, e apresenta uma visão geral sobre os resultados educacionais do sistema de ensino, derivando de

[...] esforços contínuos [de coleta e interpretação] de dados com o objetivo de relacionar uma ampla gama de necessidades políticas com os melhores dados internacionais disponíveis. [...] são agrupados em três temas extensivos: recursos humanos e financeiros investidos no ensino, o operação e evolução de sistemas de aprendizagem e os retornos de investimentos em educação. Os indicadores são instrumentos para que os países possam comparar seu desempenho contra para outros países, tendo assim uma ampla base para a análise e desenvolvimento de políticas (OCDE, 2001, p. 1).

Num viés individualista, o que se busca consolidar é a formulação de políticas educativas assentadas em bases economicistas. Nesse sentido, a Aprendizagem ao Longo da Vida passa a se evidenciar como estratégia de formação e qualificação profissional, que busca elevar a escolaridade, bem como atender às demandas de formação voltadas para as exigências do mercado de trabalho.

Os incentivos para indivíduos, economias e sociedades destinados a aumentar o nível da educação têm sido o motor que tem provocado a crescente demanda em uma faixa alargada de atividades de ensino por pessoas de todas as idades, do infantil até as idades mais avançadas. O desafio nesta era de expansão e diversificação de **aprender ao longo da vida consiste em responder a demanda** da melhor maneira possível, além de assegurar que a natureza e tipo da formação respondam às necessidades **de rentabilidade**. (OCDE, 2001, p. 1, grifos nossos)

Consequentemente, o capital humano torna-se fundante para a acumulação capitalista, uma vez que qualifica a mão de obra para o mercado de trabalho, contribuindo, assim, para a produção de bens e riquezas. Não obstante, observamos pela descrição do documento que

em muitos países da OCDE, o **aumento da produtividade laboral** é responsável pelo menos por metade do crescimento do PIB per capita. A **produtividade laboral** pode ser aumentada de várias formas e **o capital humano desempenha um papel fundamental** nesta equação, não só como fator de relação entre o produto agregado e as existências de fatores produtivos, mas também como determinante da taxa do progresso tecnológico. O efeito estimado, a longo prazo, de um ano de formação suplementar sobre o produto econômico é da ordem de 6% na zona da OCDE (OCDE, 2003, p. 1, grifos nossos).

Nessa lógica, a educação é considerada ferramenta determinante no desenvolvimento econômico, pois por meio dela é possível diminuir os níveis de desemprego e elevar os salários. No entanto, essa realidade só se concretizará a partir do momento em que os indivíduos investirem no seu bem maior: o capital humano, tendo em vista que

a evolução econômica e social mais recente vem aumentando a importância da educação como fator determinante no sucesso de indivíduos e nações. Já a algum tempo que se vem reconhecendo a importância do capital humano na luta contra desemprego e os baixos salários. (OCDE, 2004 p. 1)

Quanto maior o investimento na educação, maiores as possibilidades do indivíduo elevar a sua condição financeira. Nesse sentido, a disparidade de renda entre os indivíduos, além do desemprego, é resultante da baixa escolaridade, pois

**aquelas pessoas que não têm ensino médio ou superior, estão mais vulneráveis diante do crescente risco de desemprego** do que está melhor preparado. Os jovens com **menores níveis educativos**, que estão à procura de emprego, **têm maiores possibilidades de permanecer desempregados** por um longo tempo [...] por “Outro” lado, entre aqueles que estão empregados, os que já completaram ensino superior gozam de uma vantagem salarial de mais de 50% [...] (2009, p. 4).

[...]

**O nível educativo tem um forte efeito sobre a capacidade para obter emprego** e a crise só fortaleceu esse efeito. [...] para os jovens, **uma boa educação é um seguro** valioso contra a falta de experiência inclusive durante uma crise. (2013, p. 1, grifos nossos)

Nos diferentes contextos históricos até então mencionados, observa-se a gestação do que podemos denominar como configuração, ampliação e fortalecimento de uma agenda global impulsionada e inspirada pelo Banco Mundial e OCDE, que teve repercussões em duas grandes iniciativas: a Educação para Todos (EPT) e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), que são constantemente monitoradas por meio de relatórios.

A EPT (1990), realizada em Jomtien, assumiu em suas diretrizes que toda criança, **jovem e adulto** deveria ter acesso a **oportunidades** educacionais num sistema em que a universalização e a equidade fossem metas a serem alcançadas, entendendo que “[...] a educação pode contribuir para conquistar um mundo mais seguro, mais sadio, mais próspero e ambientalmente mais puro, e que, ao mesmo tempo, favoreça o progresso social, econômico e cultural, a tolerância e a cooperação internacional (UNESCO, 1990, s/p). A partir desse entendimento, considera que “cada pessoa – criança, jovem ou adulto – deve estar em condições de aproveitar as **oportunidades** educativas voltadas para satisfazer suas necessidades básicas de **aprendizagem** (UNESCO, 1990, s/p).

Em 2000, a renovação dos objetivos da EPT, no Fórum Mundial de Educação, em Dakar, foi assumida por 164 países, no “Marco de Dakar: Agenda para o século XXI”, como compromisso coletivo para a ação em que “os governos têm a obrigação de assegurar que os objetivos e as metas da EPT sejam alcançados e mantidos

(UNESCO, 2000, p. 6).” Dentre os seis objetivos assumidos pelos países signatários, destacamos os 2 (dois) que tratam especificamente da EJA:

- I. assegurar que as necessidades de aprendizagem de todos os jovens e adultos sejam atendidas pelo acesso equitativo à aprendizagem apropriada e às habilidades para a vida;
- II. alcançar uma melhoria de 50% nos níveis de alfabetização de adultos até 2015, especialmente para as mulheres, e acesso equitativo à educação básica e continuada para todos os adultos.

Ao descrever os dois documentos, observamos que enquanto na EPT (1990), as diretrizes para agenda global apareciam como sugestões, no Marco de Dakar (2000), essa diretiva vem com maior força e toma outra configuração, obrigando os Estados a assegurarem o cumprimento das metas e objetivos, conforme podemos identificar nas descrições abaixo:

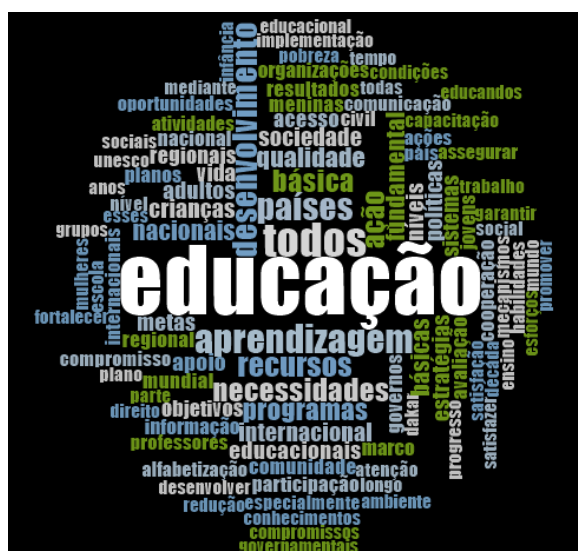
[...] o Plano de Ação foi concebido como uma **referência e um guia** para os governos, Organismos Internacionais, instituições de cooperação bilateral, organizações não-governamentais (ONGs), e todos aqueles comprometidos com a meta da educação para todos. (UNESCO, 1990, s/p, grifo nosso)

O Marco de Ação de Dakar é um compromisso coletivo para a ação. **Os governos têm a obrigação de assegurar que os objetivos e as metas EPT sejam alcançados e mantidas.** Essa responsabilidade será atingida de forma mais eficaz por meio de **amplas parcerias** no âmbito de cada país, apoiada pela cooperação com agências e instituições regionais e internacionais (BRASILIA, 2000, p. 9, grifos nossos).

Mesmo com a mudança de termos e a objetividade em torno da obrigatoriedade dos países em assumir os acordos firmados, o Relatório de monitoramento Global EPT (2015) demonstrou que, em relação ao analfabetismo de adultos, ainda existia cerca de 781 milhões de adultos analfabetos no mundo, ou seja, a meta que previa “alcançar, até 2015, aumento de 50% no nível de alfabetização de adultos, principalmente entre mulheres, e o acesso igualitário à educação básica e continuada para todos os adultos”, não foi atingida. Além disso, o documento apontava que

apenas 17 de 73 países cuja taxa de alfabetização era menor do que 95% em 2000 conseguirão diminuir o analfabetismo pela metade até 2015. Houve progresso rumo à paridade de gênero na alfabetização, mas não de maneira suficiente. Todos os 43 países onde menos de 90 mulheres para cada 100 homens eram alfabetizadas, em 2000, avançaram rumo à paridade, mas nenhum deles a terá alcançado até 2015 (UNESCO, 2015, p. 7).

Figura 4 – Nuvem de palavras EPT Jomtien



Fonte: Produção de nuvem de palavras a partir do Relatório da Conferência Educação para Todos, 1990.



Fonte: Produção de nuvem de palavras a partir do Marco de Dakar, 2000.

Buscando um olhar mais apurado para compreender para além da aparência com que as palavras se mostram nas nuvens, recorreremos a outra ferramenta de análise qualitativa para situar a posição, e consequentemente a força/intensidade, com que essas palavras se evidenciam, entre os eventos de Jomtien e Dakar. Observamos que a categoria desenvolvimento fica mais evidente no Marco de Dakar. Assumindo, assim, lugar distinto em relação à categoria aprendizagem, conforme podemos visualizar na tabela abaixo:

Tabela 1–Posição ordinal da recorrência das palavras nos documentos de Jomtien e Dakar.

Educação	Todos	Aprendizagem	Desenvolvimento
----------	-------	--------------	-----------------

Jomtien	1º	2º	3º	4º
Dakar	1º	2º	4º	3º

Fonte: Tabela organizada pela autora a partir da recorrência das palavras nos Relatórios de Jomtien (1990) e Dakar (2003), recorrendo ao software NVivo 11.

Já os ODM, assinados em 2000 por 189 países, tinham por propósito congregar, em uma única agenda, os compromissos assumidos nas conferências promovidas pela ONU, durante a década de 1990. A parte referente à educação estava representada no objetivo 2 “Oferecer educação básica de qualidade para todos.”

A partir da avaliação dos resultados das metas propostas pelos ODM, que tinha como prazo de vigência o ano de 2015, uma nova agenda global, intitulada “Agenda Pós-2015” foi firmada, com o propósito de dar organicidade às ações planetárias e unificar em uma só agenda, as metas e objetivos comuns em prol da erradicação da pobreza.

O processo de discussão e elaboração dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) teve início em 2013, fruto da deliberação da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20, realizada em 2012 no Rio de Janeiro. Dentre as finalidades elencadas, a educação se destaca no objetivo 4 (quatro): “Educação de Qualidade”. Em relação a EJA, a meta 4.6 dispõe que, até 2030, deve-se garantir que todos os jovens, e uma substancial proporção dos adultos, homens e mulheres estejam alfabetizados e tenham adquirido o conhecimento básico de matemática.

As discussões em torno dos ODS culminaram na elaboração do documento “Transformando o mundo: agenda 2030 para desenvolvimento sustentável”, que traz 17 (dezessete) objetivos que deverão ser cumpridos até 2030.

O primeiro Objetivo de Desenvolvimento Sustentável tem a pobreza como foco, problema que já constava na pauta dos Organismos Internacionais, como temos visto, desde final do século XX nos relatórios do Banco Mundial.

Já o objetivo 4 (quatro), que trata especificamente da educação, explicita que é necessário “assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida”. Dentre os desdobramentos de metas a serem atingidas, destacamos as seguintes:

**4.1** Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário livre, equitativo e de qualidade, que conduza a resultados de **aprendizagem relevantes e eficazes**;

[...]

**4.4** Até 2030, aumentar substancialmente o número de jovens e adultos que tenham habilidades relevantes, inclusive **competências técnicas e profissionais, para emprego, trabalho decente e empreendedorismo**;

[...]

**4.6** Até 2030, garantir que todos os jovens e uma substancial proporção dos adultos, homens e mulheres estejam alfabetizados e tenham adquirido o conhecimento básico de matemática;

[...]

**4.c** Até 2030, substancialmente aumentar o contingente de professores qualificados, **inclusive por meio da cooperação internacional** para a formação de professores, nos **países em desenvolvimento**, especialmente os países menos desenvolvidos e pequenos Estados insulares em desenvolvimento. (UNESCO, 2017, p. 18, grifos nossos)

Essas categorias vêm ganhando destaque nas agendas globais e corroboram o *modus operandi* da sociedade do livre mercado, em que a desigualdade entre os sujeitos é considerada elemento benéfico.

#### 4.1. AGEE: TENSIONAMENTOS E DISPUTAS NO CAMPO DAS POLÍTICAS EDUCATIVAS DE JOVENS E ADULTOS

Em um primeiro movimento de análise dos dados documentais descritos, importa retomar o objetivo geral desta pesquisa, que é a análise das Políticas Educativas de Jovens e Adultos no Brasil, na busca por situar suas relações com a Agenda Globalmente Estruturada para Educação e os seus desdobramentos nas tensões produzidas no âmbito da sociedade civil.

Nesse movimento, reafirmamos a opção epistemológica pelo Realismo Crítico como referência para as análises que exercitamos numa perspectiva hermenêutica, em busca de compreensão crítico-analítica do objeto. Dessa forma, dedicamo-nos, neste trabalho, a trazer as marcas da dimensão transitiva do conhecimento que envolve os valores, formas de ver o mundo e posicionamento da pesquisadora. Ao mesmo



tempo, debruçamo-nos sobre a dimensão intransitiva do conhecimento, conforme Bhaskar (1998), no empenho analítico de identificar os mecanismos, as estruturas e os eventos que estão envoltos nas políticas educativas de jovens e adultos no Brasil. No recorte temporal da pesquisa, essas políticas integram a realidade das políticas públicas, no contexto do neoliberalismo, e desafiam nossa capacidade de compreendê-las na dinâmica dos diferentes domínios do conhecimento.

Nesta tarefa, entendemos que é impossível estudar as políticas educativas sem considerar o Estado e as relações de poder que o atravessam. As políticas em âmbito global, orientadas pelo Banco mundial e a OCDE, buscam homogeneizar as prerrogativas do capital globalizado por meio da indução das políticas educativas nos Estados-nação. Nesse contexto geo-histórico da globalização, tem se produzido mecanismos que contribuem para a sustentação e fortalecimento dessa mesma estrutura. Pode-se observar a presença desses mecanismos nos documentos da OCDE, quando esta toma o mercado como referência e cria indicadores como estratégia para induzir as políticas educativas nos países.

Assim, os indicadores que são tomados como referência para o levantamento permanente e interpretação dos dados atuam, dentre outros mecanismos, para “relacionar uma ampla gama de necessidades políticas com os melhores dados internacionais disponíveis” (OCDE, 2001, p. 1). A partir de temáticas “extensivas” que, no âmbito da política educativa, ganham relevância, destacam-se: os “recursos humanos e financeiros investidos no ensino, a operação e evolução de sistemas de aprendizagem e os retornos de investimentos em educação” (OCDE, 2001, p. 1). Esses indicadores, como podemos inferir, acabam por constituir referência, para que os países possam “comparar seu desempenho com outros países, tendo assim uma ampla base para a análise e desenvolvimento de políticas” (OCDE, 2001, p. 1).

Com a globalização, os organismos multilaterais assumem, cada vez mais, espaço privilegiado na condução dos caminhos da política pública. São fortalecidos pelos seus intelectuais orgânicos que criam indicadores, formulam explicações buscando a hegemonia do pensamento e a consolidação de uma agenda globalmente estruturada para a educação (DALE, 2004). Isso pode ser observado nos

documentos do Banco Mundial e OCDE, quando afirmam a possibilidade de os governos melhorarem “a intermediação financeira para os pobres, oferecendo bens públicos complementares e aperfeiçoando normas que reconheçam as necessidades especiais dos esquemas de microfinanciamento” (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 77). Ao nos voltarmos à melhoria dos “investimentos para infraestrutura rural e a promoção da alfabetização” desencadeiam-se mecanismos de microfinanciamento que vão potencializar o consumo para parcelas da população pobre, que terão acesso ao crédito, habilitando, assim, “os clientes a oferecer garantias baseadas na reputação” (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 77).

Nesse sentido, observamos a incidência das orientações dos Organismos Internacionais nas políticas nacionais, num contexto em que as políticas sociais cada vez mais tornam-se focalizadas nos mais vulneráveis, como medida para a contenção de despesa com relação aos mais pobres (TORRES, 2003). Consoantes com os interesses do mercado, os OI constroem alianças com os diversos grupos sociais que integram a classe dominante do sistema capitalista, buscando impor uma forma de pensar que coadune com os anseios do capital. Como estratégia para manter a coesão da classe dominante, seus intelectuais orgânicos (GRAMSCI, 2000), criam mecanismos para consolidar a indução das políticas de forma hegemônica, conforme pudemos observar no uso dos indicadores já mencionados.

Logo, estabelecem aos países em desenvolvimento as diretrizes necessárias para tornar eficiente a gestão dos recursos públicos, como se aqueles não tivessem capacidade de pensar e gerir as próprias ações políticas nos territórios nacionais. Indubitavelmente, evidenciamos o processo de opressão e dominação apontado por Dussel (1993), em que se reafirma o paradoxo “o centro é, e a periferia não é.”

Prosseguindo nas análises, os relatórios do Banco Mundial indicam medidas compensatórias para atacar a pobreza e atenuar possíveis insurgências de grupos subalternos contra a política desigual. Ao mesmo tempo, qualifica a mão de obra “dos pobres”, como oportunidade de usar sua força de trabalho, estimulando “um padrão de crescimento [econômico] por meio do investimento no capital humano” (Banco Mundial, 1990, p. 51) desses segmentos. Outro aspecto dessa orientação

ressalta a melhoria do bem-estar imediato dessas populações, o acesso a melhores condições de vida e possibilidades de aumentar a capacidade, da maioria dos pobres do mundo, de acessar outras oportunidades.

Por conseguinte, não se perde de vista a focalização na erradicação da pobreza, que desde a década de 1990 passou a compor o núcleo duro da política social. Sob orientação do Banco Mundial, constitui-se alternativa para lidar com as situações de extrema pobreza, sem comprometer a ordem econômica neoliberal. Assim, as políticas sociais buscam reduzir as consequências da exploração capitalista, em que o mercado mantém o predomínio como instituição primordial.

Como vimos, as conformações do Estado neoliberal reafirmam o viés economicista, em que a educação é a chave para o progresso, para a saída das situações de pobreza, ou seja, a educação aparece não só como mercadoria, mas também como possibilidade de aumentar a rentabilidade individual e social, variando de acordo com os níveis educacionais. Isto é, quanto maior a formação acadêmica, maiores as possibilidades de competição no mercado (TORRES, 2001). No caso da educação de jovens e adultos pobres, para quem a educação como serviço se volta com mais força em detrimento da EJA como direito, “o aumento da produtividade laboral é responsável, pelo menos, por metade do crescimento do PIB per capita”(OCDE, 2003, p. 1).

Essa produtividade é necessária à acumulação do capital e, na EJA, o investimento que lhe é destinado, quando não é negado, evidencia a não prioridade do Estado para responder às suas demandas efetivas, apontadas pelos indicadores. Resulta, assim, acumulação desigual de capital de determinados grupos privilegiados, em relação aos jovens e adultos pobres do mundo e do Brasil, que podem investir em seu capital humano de forma a dar retorno ao crescimento econômico e, dessa forma, afirmar a legitimidade do modo de produção capitalista.

Como estratégia, o desenvolvimento humano busca aumentar a produtividade dos pobres por meio da qualificação. Assim, a educação assume lugar de larga importância, pois na perspectiva mercadológica, essa assume a função de qualificar o trabalhador para que ele possa competir na economia global (LIMA, 2002). Dessa

forma, como serviço que é oferecido aos clientes, a educação possibilita o investimento no capital humano, como bem individual e intransferível. Os conhecimentos agregam valores econômicos e se constitui em fonte de rendimentos (SCHULTZ, 1973).

Por conseguinte, a responsabilidade de escolarização é transferida aos sujeitos que, muitas vezes, percebem-se como pessoas para as quais os tempos escolares e o exercício de seu direito à educação fazem parte do passado, assumindo a culpa por sua condição de pessoas analfabetas ou de não escolarizadas.

Porém, há uma contradição: ao mesmo tempo em que a educação é vista como chave para o progresso, impõe-se aos Estados uma política de ajuste estrutural que leva a cortes no orçamento e redirecionamento do investimento público. Diante desse problema, a política social de focalização na pobreza é assumida como estratégia para minimizar os efeitos perversos do neoliberalismo (CORAGIO, 2000; TORRES, 2003).

Nesse sentido, tanto as recomendações do Banco Mundial e OCDE quanto os objetivos da Educação para Todos, ODM e ODS, assumem uma política de focalização dos grupos mais vulneráveis, enquanto a Constituição Federal de 1988 traz a positivação de uma política universalista.

Assim, o mercado reúne em torno de si diferentes interesses, e a política trabalha a seu favor, criando e fortalecendo estruturas que garantam sua permanência no pensamento da maioria, por meio da dispersão de discursos que se tornam hegemônicos. Mas, se o mercado ocupa espaço central na fragilização das fronteiras, tem como horizonte a interligação dos mercados amparados pela hegemonia.

Essa fragilização na sociedade global, conforme nos indica Ianni (1997; 1999; 2004), impõe desafios à mobilização da sociedade civil na disputa pelos rumos da política. Nesse jogo de interesses, diferentes atores estão envolvidos nos direcionamentos ou delineamentos da política, e tem-se promovido tensionamentos a partir da indução da agenda globalmente estruturada da educação.

Assim, a construção das políticas educativas passa a ser elemento de disputa de distintos grupos no âmbito da sociedade civil. Na perspectiva dos movimentos sociais, de acordo com Retamozo (2009), essa disputa emerge das demandas de situações de injustiça social, de reivindicações formuladas por esses mesmos grupos que colocam em questão “as alteridades e a luta pelo seu reconhecimento”.

Por outro lado, a construção de políticas educativas voltadas para atender às demandas do mercado tem provocado o protagonismo de grupos “subalternos”. Estes, ao se organizarem em movimentos de luta e resistência, a partir de demandas sociais, voltam-se para “organizar a vida da comunidade por meio de outras relações sociais, econômicas, políticas e culturais”, que não a da sociabilidade produzida pelo capital. Buscam, assim, a libertação do “jugo da desigualdade inerente à sociedade do capital [com a consciência] de que é possível mover-se nas brechas e criar coletivamente movimentos de resistência” (DUSSEL, 2000).

O protagonismo de movimentos de resistência, no caso deste objeto de estudo, materializa-se, como veremos adiante, no movimento dos Fóruns de EJA do Brasil, nos tensionamentos junto ao Estado e às formas de pensar e construir a política nas brechas.

A análise dos documentos, até o momento, dão-nos pistas para compreender, no recorte temporal da pesquisa, as formas com que o objeto se revela e se atualiza, na recorrência com que as categorias, até então analisadas, se mostram. Em um contexto de ataques aos direitos sociais envidados pela política neoliberal, afirmam-se orientações de políticas educativas assentadas numa lógica de focalização nos mais pobres, no ataque à pobreza, no desenvolvimento econômico como egipto do capital, suscitando, assim, formas de resistência e possibilidades de criação de outras instâncias organizativas no âmbito da sociedade civil.

Essas reflexões assentadas nos dados nos levam a retomar a hipótese da existência de uma agenda globalmente estruturada em curso, que vem acometendo as políticas educativas no país. Os tensionamentos em nível local têm sido gerados em função das induções dessa agenda que, no campo da EJA, se materializa na ação

dos Fóruns de EJA do Brasil. O exercício na luta pelos direitos sociais – como educação, trabalho e assistência social – se confronta com a lógica que enfatiza “a abertura de oportunidades de mercado para os pobres e o fortalecimento dos seus recursos” (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 59) como mecanismo de redução de desigualdades, pela ação do Estado neoliberal, com viés filantrópico e assistencialista que, de certa forma, subestima a capacidade de organização dos grupos subalternos.

Dessa forma, as análises até então desenvolvidas nos permitem reafirmar a indução dos Organismos Internacionais na proposição da política de focalização da pobreza que atinge de forma direta os segmentos da educação de jovens e adultos. São segmentos sociais “minoritários”, que ocupam o “não lugar” no sistema capitalista, considerados “vulneráveis” ou grupos de “risco social”, resultantes da construção de uma verdade em que o “Outro” é “subjugado”, minorizado, “alienado de sua totalidade” e “dominado como coisa” (DUSSEL, 2000).

A globalização, como nova ordem do neocolonialismo, tal como tratada por Dussel (1993; 1977) tem conformado os pressupostos da AGEE, que estão assentados numa visão dominadora de “encobrimento [do] Outro” por uma ideologia que se julga superior. Enreda e aliena a vontade dos sujeitos e naturaliza as questões sociais, econômicas e políticas como se elas não fossem construção histórica em que o centro se impôs à periferia (DALE, 1993; DUSSEL, 1977). Desconsidera-se, nessa imposição, a organização criativa da sociedade civil para reagir, tensionando o Estado a partir das exigências de políticas públicas que se voltem a todos.

Nesse sentido, os conflitos e “disputas por políticas públicas presentes no Estado ampliado” envolvem a ação de uma sociedade civil que assume seu caráter representativo “na constituição de uma contra-hegemonia pela sociedade igualitária, completamente democrática, no caminho da emancipação humana” (COSTA; MACHADO, 2017, p. 42). Voltaremos a essa ênfase de análise mais adiante.

#### 4.2. A AGENDA ESPECÍFICA DA EJA: AS CONFINTEAS DOS SÉCULOS XX E XXI

Tem-se como foco, neste item, a descrição e análise mais restrita dos efeitos da AGEE nas políticas educativas de jovens e adultos, considerando-se a especificidade do contexto histórico, a intercessão das lutas travadas na relação entre Estado e sociedade civil e os conflitos de interesses e disputas de poder na construção de políticas públicas que se voltam para responder às demandas dos grupos marginalizados.

As duas últimas Conferências Internacionais de Educação de Adultos (Confintea) foram precedidas por amplo debate nos estados-membros que mobilizou diversos atores sociais envolvidos com a EJA. Enquanto a V Conferência inaugurou, no Brasil, a instituição dos Fóruns de EJA e propiciou o acontecimento do I Encontro Nacional de Educação de Jovens e Adultos, a VI Conferência teve sua construção compartilhada nos espaços dos Fóruns em todo território nacional e no Distrito Federal. Estes se comportaram enquanto canal aberto de diálogo, discussão e construção coletiva do documento preparatório.

Nesse processo, as discussões pautaram-se em um documento preliminar, construído por meio de orientações da Unesco. “Como no processo preparatório para Hamburgo, o UIL enviou em 2007 um roteiro/questionário para orientar a elaboração do relatório nacional, recomendando que fossem elaborados de forma participativa e, quando possível, validados em um encontro nacional” (IRELAND, 2012, p. 50).

A partir do movimento preparatório à V Confintea, marcado por efetiva participação da sociedade civil na proposição da política, não se pode invisibilizar os conflitos que se evidenciaram, no âmbito do Estado e sociedade civil, na aprovação do documento brasileiro construído de forma participativa, o que põe em questão as relações que passam a pautar a atuação do Estado em relação às políticas de EJA, a partir de compromissos assumidos na referida Conferência.

Esses compromissos, expressos na Declaração de Hamburgo e assumidos pelo governo brasileiro, destacam a importância da parceria entre o Estado e a sociedade civil na luta contra o analfabetismo de adultos, recomendando outra forma de lidar

com os problemas sociais, dividindo a responsabilidade com os parceiros da sociedade civil. Para tal agenda, tinha-se como

[...] de fundamental importância a contribuição da educação de adultos e a da educação continuada para a criação de uma sociedade tolerante e instruída, para o **desenvolvimento socioeconômico**, para a **erradicação do analfabetismo**, para a **diminuição da pobreza** e para a preservação do meio ambiente (UNESCO, 1997, p. 20, grifos nossos).

Além disso, o documento defende em seu escopo uma educação civilizatória, que tem como objetivo “modelar” os sujeitos para atender às exigências do capital e ao desenvolvimento e formação para o mercado de trabalho. A educação de jovens e adultos é um dos elementos que poderá contribuir para a paz, tendo em vista que

[...] é um poderoso argumento em favor do desenvolvimento ecológico sustentável, da democracia, da justiça da igualdade entre os sexos, do **desenvolvimento socioeconômico** e científico, além de ser um requisito fundamental para a construção de um mundo onde a violência cede lugar ao diálogo e à cultura de paz baseada na justiça (UNESCO, 1997, p. 19-20, grifos nossos).

Com essa ênfase, concentra-se no sujeito a responsabilidade por sua situação social, pelo desenvolvimento, ou seja, os sujeitos não escolarizados carregam consigo e disseminam as chagas do atraso. A educação seria uma possibilidade de desenvolver no adulto as “capacidades” necessárias para agir no mundo, mas não para transformá-lo. Partindo das premissas evidenciadas como atributos, entendemos que na construção do documento, as desigualdades sociais foram desconsideradas e atribuiu-se à EJA a responsabilidade por minimizar as situações de conflito e exploração social. O indivíduo é responsável por sua trajetória e pode alterá-la se assim que quiser, ou seja, transfere para os sujeitos a responsabilidade por seu fracasso ou sucesso. Como se pode observar,

[...] a Declaração de Hamburgo atribui à educação de jovens e adultos o objetivo de desenvolver a autonomia e o sentido de responsabilidade das pessoas e comunidades para enfrentar as rápidas transformações socioeconômicas e culturais por quais passa o mundo atual, mediante a difusão de uma cultura de paz e democracia promotora da coexistência tolerante e da participação criativa e consciente dos cidadãos. Entre os temas abordados com prioridade pela Agenda para o Futuro, aprovada na Conferência, consta a **garantia do direito universal à alfabetização e à educação básica**, concebidas como ferramentas para a **democratização do acesso à cultura, aos meios de comunicação e às novas tecnologias da informação** (UNESCO, 2002, p. 23, grifos nossos).



Consideramos que as temáticas da “garantia do direito universal à alfabetização e à educação básica, a democratização do acesso à cultura, aos meios de comunicação e às novas tecnologias da informação” foram tomadas como estruturantes na formulação das políticas. No entanto, no processo de avaliação e monitoramento da V Confintea, a conferência intermediária, ocorrida em 2003, em Bancoc, constatou a não efetivação das metas propostas, tendo em vista que, em muitos países da América Latina, especialmente no Brasil, a política de financiamento, como já vimos, se concentrou na escolarização de crianças, o que acarretou em uma oferta reduzida e precária aos jovens e adultos<sup>12</sup>.

Frente à reforma do Estado e às restrições ao gasto público impostas pelo ajuste da economia nacional e pelas orientações neoliberais, as políticas públicas da década de 1990 priorizaram a universalização do acesso das crianças e adolescentes ao ensino fundamental. Outros níveis e modalidades de ensino, entre os quais a educação de jovens e adultos, foram relegados a um plano secundário na agenda das políticas educativas (UNESCO, 2002, p. 30).

Não se pode ignorar que a Declaração de Hamburgo se situa no contexto histórico do final da década de 1990, em que o neoliberalismo ganha impulso no Brasil, ao mesmo tempo que a instituição de uma agenda globalmente estruturada para educação já era apontada por Dale (2010). Essa abordagem não deixa de indicar o movimento de fragilização das fronteiras geográficas entre os países, o que leva o Estado, no contexto do mundo globalizado, a assumir, cada vez mais, papel diminuto em detrimento da ampliação do poder do mercado de regulação.

Diante da não efetivação dos compromissos firmados em Hamburgo e reconhecendo a existência de outras agendas, a VI Confintea resultou, em grande medida, em reforçar os objetivos da V Confintea, da EPT e da ODM. Conforme afirma Timothy Ireland (2015),

<sup>12</sup> Até a aprovação da Emenda Constitucional nº 53, que instituiu o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) – e da Lei nº 11.494/2007, o financiamento da EJA era realizado por meio de programas de descentralização e recursos suplementares para assistência financeira a estados e municípios. Convém ressaltar, que mesmo presente nos cálculos do FUNDEB, a EJA é a modalidade com menor fator de ponderação (0,8) e a única que não pode ter os gastos excedidos em 15% do fundo.

O Marco de Ação de Belém representou, em grande parte, um reconhecimento explícito de que a agenda ambiciosa estabelecida na Declaração de Hamburgo (1997) tinha que ser considerada como um trabalho em andamento e que a elaboração de novas agendas fazia pouco sentido enquanto as agendas da EPT e dos ODM com suas respectivas metas permaneciam inconclusas por um número expressivo de países (IRELAND, 2015 p. 78).

A postergação dessas agendas nos sugere um descompromisso do Estado com a educação de jovens e adultos, tendo em vista que, apesar dos compromissos firmados, ainda temos muito o que avançar no financiamento público, na priorização de investimento que, para além dos programas de alfabetização e escolarização, potencialize a modalidade enquanto política de efetivação do direito educacional.

Em alguns momentos, o documento assume conotação humanista, mas, em outros, é categórico ao afirmar que, com as mudanças estruturais no mundo do trabalho, nessa nova ordem mundial inaugurada com a globalização, a educação de adultos também

[...] diz respeito ao desenvolvimento de indivíduos autoconfiantes e autônomos, reconstruindo suas vidas em culturas, sociedades e economias complexas e suscetíveis a rápidas mudanças [...]. A necessidade de tentar diferentes tipos de deslocamentos ou migração, a importância de iniciativas empreendedoras e a capacidade de manter melhorias na qualidade de vida – essas e outras circunstâncias socioeconômicas requerem **aprendizagem continuada ao longo da vida adulta**. A aprendizagem e educação de adultos não apenas oferecem competências específicas, mas são também um fator essencial na elevação da autoconfiança, da autoestima e de um sólido sentimento de identidade e de apoio mútuo (UNESCO, 2010, p.17, grifos nossos).

Apesar dos indícios de que a VI Confinteia apenas reforçou objetivos de agendas anteriores, observamos ampliação do debate acerca da categoria aprendizagem ao Longo da Vida (ELV), reconhecendo-a como elemento fundante para enfrentar os desafios da atualidade.

Estamos convencidos e inspirados pelo papel fundamental **da aprendizagem ao longo da vida** na abordagem de questões e **desafios globais** e educacionais. Além disso, estamos convictos de que aprendizagem e educação de adultos preparam as pessoas com conhecimentos, capacidades, habilidades, competências e valores necessários para que exerçam e ampliem seus direitos e assumam o controle de seus destinos. **Aprendizagem e educação de adultos** são também imperativas para o alcance da equidade e da inclusão social, para a **redução da pobreza** e para a construção de sociedades justas, solidárias, sustentáveis e baseadas no conhecimento (UNESCO, 2010, p. 7, grifos nossos).

Além disso, assume a alfabetização como elemento fundamental na construção de uma sociedade democrática, com sujeitos autônomos e capazes de se movimentar nos diferentes setores da sociedade liberal. É considerada

[...] um pilar indispensável que permite que jovens e adultos participem de **oportunidades de aprendizagem** em todas as fases [...] é um instrumento essencial de construção de capacidades nas pessoas para que possam enfrentar os desafios e as complexidades da vida, da cultura, da economia e da sociedade (UNESCO, 2010, p. 7, grifos nossos).

Nas recomendações do Marco de Ação de Belém, a questão da governança fica evidente ao nos depararmos com a afirmativa de que

a boa governança facilita a implementação da política de aprendizagem e educação de adultos de forma eficaz, transparente, responsável e justa. A representação e a participação de todos os parceiros são indispensáveis para garantir a capacidade de resposta às necessidades de todos os educandos, principalmente dos **mais vulneráveis** (UNESCO, 2010, p. 9, grifos nossos).

Nesse viés, a aprendizagem ao longo da vida, é reconhecida como indispensável para criar outros tipos de sociedade, tendo em vista que essa representa

um investimento valioso que resulta em **benefícios sociais por criar sociedades** mais democráticas, pacíficas, inclusivas, **produtivas**, saudáveis e sustentáveis. É necessário um investimento financeiro significativo para garantir a oferta de aprendizagem e educação de adultos de qualidade (UNESCO, 2010, p.10, grifos nossos).

Ao nos valermos da ferramenta nuvem de palavras para representar os relatórios das duas últimas Confinteas, observamos a força que a categoria “longo da vida” ganhou na VI Conferência.



#### 4.3. RELAÇÕES ESTADO E SOCIEDADE CIVIL: TENSÕES NO ÂMBITO DA AGENDA GLOBALMENTE ESTRUTURADA PARA EDUCAÇÃO

Ao nos determos nas análises dos documentos das Confinteas, não podemos perder de vista que a produção oriunda desses eventos é forjada num espaço de disputa, permeado por tensões e em permanente transformação. Assim, temos como tarefa evidenciar as induções da agenda globalmente estruturada para educação na construção das políticas educativas, bem como nos tensionamentos entre Estado e sociedade civil, e nas disputas de concepções na configuração do campo.

Retomando as ideias de mandato e governança, tais como defendidas por Robertson e Dale (2010), enquanto uma das prerrogativas da agenda global, essas são evidenciadas nas orientações da Declaração de Hamburgo e do Marco de Belém. Este último considera a

boa governança [como facilitadora] da implementação da política [...] em que os parceiros são indispensáveis para garantir a capacidade de resposta às necessidades de todos os educandos, principalmente dos mais vulneráveis (UNESCO, 2010, p. 9).

Coerentemente, essa ênfase corrobora e reproduz o que Robertson e Dale (2011) apresentam como explicitação da ação da agenda globalmente estruturada para a educação. Segundo os autores, as diferentes organizações parceiras são indispensáveis para garantir o atendimento do direito de todos à educação promovendo uma reconfiguração nas relações entre o Estado e sociedade civil, na responsabilização, formulação e efetivação das políticas educacionais voltadas para a população.

Do ponto de vista conceitual, ao nos voltarmos para a explicitação de algumas categorias, encontramos com mais força, nos documentos analisados, indicativos da ressemantização da **educação ao longo da vida**, para **educação e aprendizagem ao longo da vida**, como vimos, pela recorrência das categorias expressas na tabela 2 (dois), a partir do documento da VI Confintea. Essa mudança na concepção em foco indica, tal como nos apresenta Lima (2007; 2012), duas possibilidades de leitura. Em suas reflexões, o autor nos leva a ponderar sobre a

ambiguidade e sentidos que a educação disputa numa sociedade em que cada vez mais o mercado é tomado como parâmetro para a construção das políticas.

Nessa perspectiva, os indivíduos tornam-se responsáveis pela sua própria educação sendo que a competitividade econômica é tomada como parâmetro que aposta nos investimentos e formação do capital humano dos pobres. Os indivíduos passam, também, a serem responsáveis por se manterem empregados e elevarem sua renda. Tal como afirma Dussel (2000), inverte-se o jogo: a vítima passa a ser culpada pela sua condição, enquanto o vitimário é considerado inocente. Dessa forma, o investimento individual é visto como necessário para gerar

benefícios sociais [produzindo discurso generalizante de criação] de sociedades mais democráticas, pacíficas, inclusivas, produtivas, saudáveis e sustentáveis [que garanta] a oferta da aprendizagem e educação de adultos de qualidade (UNESCO, 2009, p.10).

Com essa ênfase, torna-se desnecessário, como já vimos, a criação de políticas públicas, esvaziando a função do Estado de assegurar direitos, tendo em vista que a iniciativa privada proveria os meios para oferta de múltiplas possibilidades de escolhas no mercado de trabalho. Para o Banco Mundial,

[...] as políticas e instituições essenciais para a criação de mais oportunidades envolvem ações complementares destinadas a estimular o crescimento geral, fazer com que os mercados beneficiem os pobres e [aumentem] seus bens, inclusive eliminando desigualdades arraigadas na distribuição de **serviços como a educação** (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 8, grifos nossos).

Assim, a AGEE, ao subsumir a educação às exigências mercadológicas e, conseqüentemente, reduzi-la à prestação de serviço, reproduz a lógica neoliberal, que busca adaptá-la às necessidades da economia e do mercado de trabalho, reproduzindo o caráter individualista, meritocrático, fragmentado e instrumental da formação. A ênfase utilitária da aprendizagem volta-se, assim, para a aquisição de “habilidades que permitirão ao aprendente trabalhar mais rapidamente e mais inteligentemente e, [...] permitir ao seu empregador competir melhor na economia global” (LIMA, 2012, p. 43).

Com efeito, na Declaração de Hamburgo, embora a ênfase da educação e aprendizagem ao longo da vida não seja recorrente, encontramos como objetivos da

educação de jovens e adultos: desenvolver autonomia e o sentido de responsabilidade das pessoas e comunidades para enfrentar as rápidas transformações socioeconômicas e culturais. É como se relegasse aos sujeitos da EJA a responsabilidade de “correr” atrás das exigências do mundo moderno. Consequentemente, em função das precárias condições de vida de boa parte dessa população, acaba-se por atribuir a esses a responsabilidade pelo seu sucesso ou fracasso (RODRIGUES, 2017).

Essa concepção, no atual contexto, disputa sentidos com a concepção de educação ao longo da vida como formação humana, numa perspectiva de educação crítica, assentada no inacabamento do ser humano como elemento fundante e princípio de um projeto de humanização e transformação social, em que os sujeitos se assumem como protagonistas da história (FREIRE, 1958; LIMA, 2007; 2016).

Encontramos no documento da V Confintea diferentes sentidos atribuídos à EJA, que passam a lhe conferir poder de intervenção dificilmente alcançável. Ora, é um “poderoso argumento em favor do desenvolvimento ecológico, sustentável, da democracia, da justiça social, da igualdade entre os sexos, do desenvolvimento socioeconômico e científico.” Também é argumento fundamental para a construção do mundo “onde a violência cede lugar ao diálogo e à cultura de paz baseada na justiça (UNESCO, 1997, p. 19-20). É também basilar na “criação de uma sociedade tolerante e instruída, [na busca do] desenvolvimento socioeconômico, [da] erradicação do analfabetismo, [da] diminuição da pobreza e [da] preservação do meio ambiente” (UNESCO, 1997, p. 20).

Retomando conexões com a opção epistemológica que orienta este estudo, de acordo com o Realismo Crítico de Baskhar (1998), podemos dizer que os documentos produzidos a partir das orientações da Agenda Globalmente Estruturada para Educação se configuram como elementos de investigação da política educativa e, neste caso específico, estão na realidade que tem conformado a EJA, desde sempre, no percurso do recorte temporal da pesquisa. O grande desafio desta investigação tem sido olhar este objeto que está na realidade, com o qual

temos estado envolvidas, numa perspectiva crítica, buscando compreender seus mecanismos, estruturas, processos e eventos, numa dimensão intransitiva.

Assim, pudemos observar que os documentos que abordam a pauta específica da EJA mostram de forma bastante contundente um alinhamento com a agenda globalmente estruturada, ao destacar questões como: aprendizagem ao longo da vida, redução da pobreza, focalização dos grupos mais vulneráveis, desenvolvimento socioeconômico, governança e oportunidades. Reafirmam, dessa forma, as orientações dos OI e suas intervenções na formulação das políticas.



## 5. POLÍTICAS EDUCATIVAS DE EJA: INCIDÊNCIA DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS NA FORMULAÇÃO DOS DOCUMENTOS NACIONAIS

Neste capítulo, ocupamo-nos em descrever os principais aspectos dos documentos nacionais que retratam a educação de jovens e adultos. De forma semelhante aos documentos internacionais, encontramos algumas categorias que nos remetem às orientações da agenda global e têm configurado as políticas de EJA.

Quadro 3 – Descrição dos principais pontos dos Pareceres CNE/CEB 11/2000 e 06/2010 (continua)

Parecer 11/2000	Parecer 06/2010
Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para EJA	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reexamina o Parecer CNE/CEB nº 23/2008, que institui Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos, nos aspectos relativos à duração dos cursos e idade mínima para ingresso nos cursos de EJA; idade mínima e certificação nos exames de EJA; e Educação de Jovens e Adultos desenvolvida por meio da Educação a Distância.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Fruto de construção coletiva e em resposta às demandas apresentadas pelos sistemas de ensino.</li> <li>Dirige-se aos sistemas de ensino e seus respectivos estabelecimentos que venham a se ocupar da educação de jovens e adultos sob a forma presencial e semi-presencial de cursos e tenham como objetivo o fornecimento de certificados de conclusão de etapas da educação básica. (p. 4)</li> <li>Ressalta que a EJA e as classes de aceleração são categorias distintas. Enquanto a primeira se caracteriza como uma modalidade da educação básica e compõe a estrutura da educação nacional, a segunda se caracteriza enquanto uma metodologia de correção da distorção idade-série. (p. 5)</li> <li>EJA representa uma dívida social não reparada. (p. 5)</li> <li>Apresenta como funções da EJA: reparação, <b>equalização</b> e qualificação (p. 7-11)</li> <li><b>Aponta que a função reparadora deve ser vista, ao mesmo tempo, como uma oportunidade concreta de presença de jovens e adultos na escola</b> e uma alternativa viável em função das especificidades sócio-culturais destes segmentos para os quais se espera uma efetiva atuação das políticas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Resulta do reexame do parecer 23/2008 que alterava a idade mínima de ingresso na EJA para 18 anos (ensino fundamental) e 21 anos (ensino médio).</li> <li>Indica que quando houver a ausência de instrumentos capazes de detectar a seriedade e probidade de agentes que se proponham a fazer a oferta desses exames supletivos sem a obediência aos ditames do art. 37 da Constituição Federal ou mesmo à letra b do art. 36 desta. A crítica aos aproveitadores e aos espertalhões deve ser colocada claramente como dimensão ética e como algo inerente ao art. 37 da Constituição Federal, ao art. 9º, IV, da LDB, ao art. 15 da Resolução CNE/CEB nº 1/2000 e ao <b>Código de Defesa do Consumidor</b>. (p. 17)</li> <li>Propõe a carga horária a ser cumprida na EJA: para os anos iniciais do Ensino Fundamental, a duração deve ficar a critério dos sistemas de ensino; <b>para os anos finais do Ensino Fundamental, a duração mínima deve ser de 1.600 (mil e seiscentas) horas; para o Ensino Médio, a duração mínima deve ser de 1.200 (mil e duzentas) horas.</b> (p. 26)</li> <li>Define-se que a idade mínima para os cursos de EJA deve ser a de 15 (quinze) anos completos para o Ensino Fundamental e de 18 (dezoito) anos completos para o Ensino Médio.</li> </ul>

<p>sociais.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A função equalizadora é a forma pela qual se distribuem os bens sociais, de modo a garantir uma redistribuição e alocação em vista de mais igualdade, consideradas as situações específica.</li> <li>• Estabelece que os desfavorecidos frente ao acesso e permanência na escola devem receber proporcionalmente <b>maiores oportunidades</b> que os outros [...]</li> <li>• Trata a EJA como direito público subjetivo (p. 22)</li> <li>• EJA, reconhecida como modalidade da educação básica, tem um modo próprio de funcionamento o que garante o respeito as especificidades dos seus sujeitos. (p. 26)</li> <li>• Ressalta que a <b>organização de cursos, sua duração e estrutura, respeitadas as orientações e diretrizes nacionais, faz parte da autonomia dos entes federativos.</b> (p. 31)</li> <li>• Quando o Brasil oferecer, a esta população, reais condições de inclusão na escolaridade e na cidadania, os “dois brasis”, ao invés de mostrarem apenas a face perversa e dualista de um passado ainda em curso, poderão efetivar o <b>princípio de igualdade de oportunidades</b> de modo a revelar méritos pessoais e riquezas insuspeitadas de um povo e de um Brasil uno em sua multiplicidade, moderno e democrático</li> <li>• Reforça [...] seja pela compreensão abrangente dos pareceres citados, seja para que a <b>igualdade de oportunidades</b> no prosseguimento de estudos regulares não venha, de novo, a faltar aos concluintes do ensino fundamental da EJA</li> <li>• É claro que a lei e sua regulamentação pertinente, ao destacarem as modalidades e cada fase, querem que a <b>igualdade de oportunidades</b> se exerça também pela consideração de diferenças significativas para a constituição de saberes próprios da educação escolar voltadas para jovens e adultos.</li> <li>• Os estabelecimentos públicos dos respectivos sistemas deverão viabilizar e estimular a <b>igualdade de oportunidades</b> e de acesso aos cursos e exames supletivos sob o princípio da gratuidade.</li> </ul>	<p>(p. 28)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estabelece a oferta de EJA por meio da Educação a distância, exceto para as séries iniciais do ensino fundamental. (p. 31)</li> </ul>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: organizado pela autora a partir das leituras dos pareceres CNE/CEB 11/2000 e 06/2010.

O Parecer CNE/CEB nº11/2000 é um dos documentos basilares da EJA no Brasil, pois a assume enquanto dívida social do Estado brasileiro com milhões de pessoas. Além disso, apresenta elementos que buscam desconstruir a concepção de suplência, ao afirmar a EJA enquanto modalidade da educação básica que tem como funções reparar o direito negado e equalizar as oportunidades de acesso e permanência aos sujeitos da EJA que tiveram seus direitos suprimidos em algum momento de suas vidas e educação permanente.

Apesar de reconhecer a importância do Parecer CNE/CEB nº 11/2000 na consolidação de uma concepção assentada no direito e nas especificidades da modalidade, o documento apresenta alguns conceitos que marcam fortemente a orientação das políticas que vêm sendo produzidas pela agenda global.

Uma das categorias que tem sido reafirmada nas políticas educativas é a **equidade**, ao passo que a igualdade vem perdendo força nas discussões (VITORETTE, 2014). No documento ora em descrição, Vitorette se apropria dessa categoria para denominar uma das funções da EJA: a equalizadora. Essa referência tem sido comumente objeto de reprodução de uma diretriz que suscita reflexão, uma vez que vem se evidenciando como a chave para a justiça social na sociedade neoliberal, conforme nos apontou Vitorette (2014).

O silenciamento produzido em torno da igualdade coloca em questão os sentidos atribuídos à equidade, que em coerência com a opção epistemológica do Realismo Crítico, nos possibilita sua compreensão como mecanismo de falseamento da realidade. Isso porque o princípio da equidade como justiça, defendido por Rawls (2002), não busca a igualdade, mas uma distribuição que organiza as desigualdades de modo que elas sejam vantajosas para todos, produzindo, assim, seu equilíbrio e não sua superação.

Outra categoria que emerge nos documentos é a **oportunidade**<sup>13</sup> que, do ponto de vista etimológico, indica a necessidade de se observar os “ventos que sopram favoravelmente”, na direção do porto de chegada estimado pelos sujeitos. Lançando mão da metáfora do vento, em tempos de recrudescimento do neoliberalismo, a ideia da educação como oportunidade não deixa de afirmá-la, a partir dos ventos do mercado, como mercadoria, contrapondo-se à concepção da educação como direito. Assim, fica ao encargo dos sujeitos a responsabilidade de “aproveitar” a oportunidade. A partir disso, o sucesso ou fracasso passam a ser atribuídos aos sujeitos, desconsiderando as condições desiguais, a exploração a que os homens e mulheres estão submetidos. Inverte-se a lógica, conforme nos apontou Dussel (2000), e assim as vítimas passam a ser culpadas, enquanto que os vitimários assumem o lugar de inocentes.

Diante de tal falseamento da realidade, fomos desafiadas a compreendê-la para além de sua aparência, cuidando para que a investigação nos permitisse apoderar-nos da matéria em seus pormenores e analisá-la em suas “diferentes formas de desenvolvimento, [buscando conexão] íntima entre elas” (MARX, 2002, p. 21). O empenho de análise que vimos desenvolvendo tem nos permitido a articulação entre as perspectivas epistemológica, o posicionamento epistemológico e o enfoque epistemológico, como dimensão da pesquisa, na medida em que buscamos, a partir da opção teórica e de forma reflexiva, construir coerência e consistência no desenvolvimento das análises (TELLO, 2015).

Outra categoria que se evidencia no parecer é **igualdade de oportunidades**. Esta é tomada por Dubet (2001) como princípio da justiça social. Em nossa análise, o autor, ao assumir essa proposição, apresenta um subterfúgio para a lógica do capital, tendo em vista que a igualdade de oportunidades não rompe com a pobreza, com as

<sup>13</sup> De acordo com o dicionário etimológico, “oportunidade” vem do latim *opportunitas* < *opportúnus*. Parte da união do prefixo ob-, “em direção a” e da palavra *portus*, “porto de mar”. Originalmente, a palavra era usada apenas para representar os ventos mediterrâneos que colaboravam para os barcos à vela partirem de, ou chegarem a um determinado porto. Os ventos eram “oportunos” ou “inoportunos” a uma determinada intenção.

diferenças de classe e com a estrutura social que produz e reproduz as desigualdades. Pelo contrário, em nosso ponto de vista, isso apenas se coaduna enquanto remendo, e não como elemento de preocupação com a transformação social, uma vez que a desigualdade é algo estrutural ao funcionamento do sistema capitalista.

Ressaltamos que tanto o Parecer CNE/CEB nº 11/2000 quanto a Resolução CNE/CEB nº 01/2000 apontaram caminhos para a organização e reconhecimento da EJA enquanto modalidade da educação básica, em estados e municípios, garantindo estruturação que atendesse aos sujeitos em suas especificidades, “respeitadas as orientações e diretrizes nacionais [como] parte da autonomia dos entes federativos” (BRASIL, 2000, p. 29).

Ao compararmos o documento das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos CNE/CEB nº 11/2000 e as Diretrizes Operacionais CNE/CEB nº 06/2010, bem como suas respectivas Resoluções 01/2000 e 03/2010, evidenciamos que, apesar de reafirmar os objetivos e funções da EJA, expressos no documentodas Diretrizes Curriculares Nacionais, asDiretrizes Operacionais CNE/CEB nº 06/2010 apresentam uma lógica mercadológica –e portanto mais comprometida com as prerrogativas do mercado, do que com o resgate da dívida social que o Estado Brasileiro possui com milhões de pessoas. Um dos pontos que consideramos retrocesso na política é a definição de carga horária mínima, que anteriormente ficava a cargo dos municípios e passa a ser regulamentada pelo Conselho Nacional de Educação, ao propor carga horária de 1600 horas para os anos finais do Ensino Fundamental e 1200 horas para o Ensino Médio. Em relação aos anos iniciais do Ensino Fundamental, a carga horária permaneceria a critério dos municípios.

Outro elemento que chama atenção é o fato de o documento indicar o **Código do Consumidor** como uma das estratégias para fazer valer o direito à educação de qualidade, evidenciando, assim, a educação como mercadoria, conforme observamos na descrição do quadro 3 (três). A educação como serviço confronta com a educação como direito social e como direito humano fundamental.

### 5.1. OS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO (2001-2010 E 2014-2024) E OS MOVIMENTOS POSSÍVEIS DE INTERFERÊNCIA E CONSOLIDAÇÃO DA POLÍTICA

No recorte temporal da pesquisa, dois planos nacionais de educação foram formulados no sentido de criar diretrizes, metas e estratégias que vigorassem durante 10 (dez) anos: o Plano Nacional de Educação (2001-2010), aprovado pela Lei nº 10.172 de 09 de janeiro, e o Plano Nacional de Educação (2014-2024), aprovado pela Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014. Importa ressaltar que o surgimento das primeiras ideias sobre o Plano Nacional de Educação brasileiro remonta à instalação da República no nosso território (BRASIL, 2010b). Em 1930, o Movimento dos Pioneiros da Educação começou a pressionar o governo para a construção de um Plano Nacional que organizasse, de forma sistemática, os objetivos e metas para educação. No entanto, somente “com a Constituição Federal de 1988, [...] ressurgiu a ideia de um Plano Nacional de longo prazo, com força de lei, capaz de conferir estabilidade às iniciativas governamentais na área de educação” (BRASIL, 2010b, p. s/p).

Passamos, neste item, a descrever as diretrizes, estratégias e metas dessa política que trata especificamente da EJA. Consideramos que os dados estatísticos são elementos importantes para a compreensão da política, portanto lançamos mão dos mesmos como uma das ferramentas dessa investigação, com o intuito de evidenciar outros elementos para além do que os documentos nos permitem alcançar.

Reafirmamos, nesse ponto da pesquisa, que a EJA ainda se constitui em campo marginalizado, que tem seu direito à educação básica atendido de forma precária, por meio de políticas aligeiradas, descontinuadas e focalizadas na alfabetização. O quantitativo de pessoas jovens e adultas, expressos pelos dados estatísticos, dos que não concluíram a educação básica, deixa claro essa marginalização e não priorização do campo na formulação de políticas. Como veremos adiante, as metas propostas pelos planos ainda estão distantes de serem efetivadas.

Ao analisar o PNE (2001-2010), observamos a correlação da política global com a nacional, conforme explicita Jorge Werthein, diretor da Unesco no Brasil no momento desta pesquisa, da apresentação do documento, afirma que

O Plano Nacional de Educação (PNE) é um espelho vivo dos acordos firmados pelo Brasil em vários foros, especialmente na Conferência Nacional de Educação para Todos, em Jomtien, no ano de 1990, e, posteriormente, na Conferência de Dacar (2000) e na Reunião de Ministros da Educação da América Latina e do Caribe (2001) (UNESCO, 2001, p. 7).

O PNE (2001-2010) apresenta diretrizes que orientam a formulação de suas metas. Dentre as concepções que as envolvem, destacamos: a) as transformações mundiais em decorrência das transformações das relações de trabalho e do avanço da globalização; b) a necessidade de desenvolver capacidade e competências para responder a essas transformações em nível global, tendo a Educação ao Longo da Vida como ferramenta que poderá propiciar essas exigências de qualificação permanente; c) participação de toda a sociedade civil para atender às demandas de escolarização dessa modalidade e da erradicação do analfabetismo; d) articulação entre educação profissional e Educação de Jovens e Adultos e, por fim, e) consideram a EJA enquanto dívida social que não se extingue na oferta das primeiras séries do Ensino Fundamental, mas é direito público subjetivo de acesso ao Ensino Fundamental como etapa obrigatória<sup>14</sup> (BRASIL, 2001).

A partir dessas diretrizes, foram traçadas 26 (vinte e seis) metas para o campo da EJA, que diziam respeito à ampliação de oferta, ações do Governo Federal, estratégias para a oferta de turmas de alfabetização e formação de professores. Em relação à ampliação das matrículas, destacamos as seguintes metas:

Meta 1. **Estabelecer**, a partir da aprovação do PNE, **programas** visando a **alfabetizar 10 milhões de jovens e adultos**, em cinco anos e, até o final da década, **erradicar o analfabetismo**.

<sup>14</sup> Na ocasião da aprovação do PNE (2001-2011), a obrigatoriedade da oferta era referente aos 8 (oito) anos do Ensino Fundamental. Apenas com a aprovação da Emenda Constitucional nº 59/2009 é que a obrigatoriedade da oferta passou a ser estendida para “educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria” (BRASIL, 2009, art. 1º).

Meta 2. **Assegurar, em cinco anos, a oferta de educação de jovens e adultos** equivalente às **quatro séries iniciais** do ensino fundamental para **50% da população de 15 anos e mais** que não tenha atingido este nível de escolaridade.

Meta 3. **Assegurar, até o final da década, a oferta de cursos equivalentes às quatro séries finais do ensino fundamental para toda a população de 15 anos e mais** que concluiu as quatro séries iniciais.

Meta 16. Incentivar as instituições de educação superior a oferecerem cursos de extensão para prover as necessidades de educação continuada de adultos, tenham ou não formação de nível superior (BRASIL, 2001, p. 44, grifos nosso).

A erradicação do analfabetismo, prevista tanto nas diretrizes quanto na meta 2 (dois) não foi alcançada, visto que o IBGE demonstrava, em 2000, uma taxa de 13,6% e, em 2010 9,6%, o que aponta uma redução no indicador. Entre os anos 2000 e 2010, a taxa de analfabetismo de pessoas com 15 anos ou mais caiu 4 (quatro) pontos percentuais. Apesar disso, a meta não foi alcançada, tendo em vista que ainda persistia elevado quantitativo de pessoas não alfabetizadas. Em 2011, último ano de vigência deste plano, o índice de analfabetismo de jovens e adultos alcançou um patamar de 8,6% de pessoas analfabetas, o que representava 8,6 milhões de pessoas que não tinham se apropriado da leitura e da escrita no Brasil.

Ao detalharmos os dados por faixas etárias temos uma visão de como e onde concentram e permanecem os grupos de pessoas não alfabetizadas.

Tabela 3. Dados comparativos do quantitativo de pessoas de 15 anos ou mais de idade não alfabetizadas nos anos de 2000 e 2010 (continua)

Grupo de idade	Brasil		
	2000	2010	Variação Percentual
15 a 19 anos	896.417	373.596	-58,32
20 a 24 anos	1.085.714	477.466	-56,02
25 a 29 anos	1.110.618	678.823	-38,88
30 a 34 anos	1.263.118	921.510	-27,04
35 a 39 anos	1.321.528	1.023.480	-22,55
40 a 44 anos	1.311.583	1.209.013	-7,82
45 a 49 anos	1.366.343	1.241.866	-9,11
50 a 54 anos	1.436.132	1.245.146	-13,30
55 a 59 anos	1.389.360	1.301.315	-6,34



Tabela 3. Dados comparativos do quantitativo de pessoas de 15 anos ou mais de idade não alfabetizadas nos anos de 2000 e 2010 (continuação)

<b>60 a 64 anos</b>	1.341.096	1.326.791	-1,07
<b>65 a 69 anos</b>	1.184.324	1.219.885	3,00
<b>70 a 74 anos</b>	986.318	1.046.111	6,06
<b>75 a 79 anos</b>	727.222	795.159	9,34
<b>80 anos ou mais</b>	875.116	1.073.012	22,61

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do IBGE 2000 e 2010

Entre 2000 e 2010, as faixas etárias de 15 a 19 e de 20 a 24 anos apresentaram os maiores índices de queda no número de pessoas analfabetas. À medida que a faixa etária se eleva, o índice de redução cai. Porém, a partir da faixa etária de 65 anos ou mais, observamos um acréscimo no índice, o que demonstra aumento do número absoluto de pessoas não alfabetizadas que agrega o grupo etário idoso, expresso no aumento do número de idosos.

Dando continuidade à análise dos dados da população não alfabetizada no Brasil, em relação à situação domiciliar dos sujeitos – Urbano e Rural - percebemos que prossegue a mesma situação evidenciada nos dados gerais, ou seja, há redução percentual significativa nas faixas etárias de 15 a 24 anos, tanto no campo quanto na cidade, e aumento do número de analfabetos nas faixas etárias acima de 60 anos.

Tabela 4 - Dados comparativos dos quantitativos de pessoas de 15 anos ou mais de idade no Brasil, do campo e da cidade, não alfabetizadas nos anos de 2000 e 2010 (continua)

<b>Localização</b>	<b>Idade</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>	<b>Variação percentual</b>
Urbano	15 a 19 anos	388.409	229.117	-41%
	20 a 24 anos	527.544	281.808	-47%
	25 a 29 anos	571.301	391.680	-31%
	30 a 34 anos	684.007	538.237	-21%
	35 a 39 anos	739.633	609.747	-18%
	40 a 49 anos	1.538.708	1.510.632	-2%
	50 a 59 anos	1.702.859	1.620.254	-5%
	60 a 69 anos	1.645.893	1.705.806	4%
	70 anos ou mais	1.811.116	2.110.445	17%

	15 a 19 anos	376.897	144.479	-62%
Rural	20 a 24 anos	469.481	195.658	-58%
	25 a 29 anos	469.346	287.143	-39%

Tabela 4 - Dados comparativos dos quantitativos de pessoas de 15 anos ou mais de idade no Brasil, do campo e da cidade, não alfabetizadas nos anos de 2000 e 2010 (continuação)

Idade	2000	2010	Varição percentual
30 a 34 anos	513.774	383.273	-25%
35 a 39 anos	512.546	413.733	-19%
40 a 49 anos	991.314	940.247	-5%
50 a 59 anos	1009876	926.207	-8%
60 a 69 anos	799.241	840.870	5%
70 anos ou mais	715.317	803.837	12%

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do Censo do IBGE 2000 e 2010.

Retomando a análise do PNE (2001-2010), as ações previstas para a ampliação das matrículas de EJA, tanto na etapa da alfabetização quanto na educação básica, tinham como parâmetro a constituição de programas, como se comprovava descrição abaixo:

Meta 4. **Estabelecer programa** nacional, **para assegurar** que as escolas públicas de **ensino fundamental e médio** localizadas em áreas **caracterizadas por analfabetismo e baixa escolaridade** ofereçam programas de alfabetização e de ensino e exames para jovens e adultos, de acordo com as diretrizes curriculares nacionais.

Meta 5. **Estabelecer programanacional** de fornecimento, pelo Ministério da Educação, de **material didático-pedagógico**, adequado à clientela, para os cursos em nível de ensino fundamental para jovens e adultos, de forma a incentivar a generalização das iniciativas mencionadas na meta anterior.

Meta 9. Instar Estados e Municípios a procederem um mapeamento, por meio de censo educacional, nos termos do art.5º,§1º da LDB, da população **analfabeta**, por bairro ou distrito das residências e/ou locais de trabalho, visando localizar e induzir a demanda e programar a oferta de educação de jovens e adultos para essa população.

Meta 10. **Reestruturar, criar e fortalecer**, nas secretarias estaduais e municipais de educação, setores próprios incumbidos de promover a educação de jovens e adultos.

Meta 12. Elaborar, no prazo de um ano, parâmetros nacionais de qualidade para as diversas etapas da educação de jovens e adultos, respeitando-se as especificidades da clientela e a diversidade regional.

Meta 13. **Aperfeiçoar o sistema de certificação de competências** para prosseguimento de estudos.

Meta 14.**Expandir a oferta de programas de educação a distância** na modalidade de educação de jovens e adultos, incentivando seu aproveitamento nos cursos presenciais.

Meta 13.**Sempre que possível, associar ao ensino fundamental para jovens e adultos a oferta de cursos básicos de formação profissional.**

Meta 14. **Dobrar em cinco anos e quadruplicar em dez anos** a capacidade de atendimento nos cursos de **nível médio para jovens e adultos**.

Meta 20. **Realizar** em todos os sistemas de ensino, a cada dois anos, **avaliação e divulgação dos resultados dos programas de educação de jovens e adultos**, como instrumento para assegurar o cumprimento das metas do Plano.

Meta 21. **Realizar estudos específicos** com base nos dados do censo demográfico da PNAD, de censos específicos (agrícola, penitenciário etc.) **para verificar o grau de escolarização da população**.

Meta 22. Articular as políticas de educação de jovens e adultos com as de proteção contra o desemprego e de geração de empregos

Meta 24. **Articular as políticas de educação de jovens e adultos com as culturais**, de sorte que **sua clientela seja beneficiária** de ações que permitam ampliar seus horizontes culturais.

Meta 26. **Incluir**, a partir da aprovação do Plano Nacional de Educação, a Educação de Jovens e Adultos **novas formas de financiamento** da Educação Básica (BRASIL, 2001, p. 44-45, grifos nosso).

Apesar das metas tratarem de aspectos inerentes à expansão, à estrutura, fortalecimento, dentre outras configurações que levariam a um aumento das matrículas de Educação de Jovens e Adultos na educação básica, o que constatamos por meio dos dados disponibilizados pelo Inep é que a ampliação das matrículas esteve concentrada apenas numa etapa do Ensino Fundamental.

Considerando o número de matrículas no Ensino Fundamental – Anos Iniciais –, no período de 2000 a 2009, constatamos queda de 62% na rede federal, 53% na estadual e 11% na rede privada, enquanto que na rede municipal, presenciamos elevação de 71% de matrículas, apontando concentração de matrículas na rede municipal de ensino. Em se tratando do Ensino Fundamental – Anos Finais –, verificamos queda de 93% na rede federal, 9% na estadual e 77% na rede privada, enquanto que na rede municipal houve acréscimo de 160%, conforme os dados apresentados na tabela abaixo:

Tabela 5 – Matrículas de EJA, no Brasil, nos anos de 2000 a 2009, por dependência administrativa

Ano	Anos iniciais do Ensino Fundamental					Anos finais do Ensino Fundamental				
	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
2000		342	329.910	500.364	12.854	9.004	953.439	355.873	110.328	
2001		181	315.377	817.009	18.862	4.704	923.612	450.731	106.412	
2002		113	298.309	1.036.313	18.728	2.620	800.516	551.592	79.922	
2003		98	352.490	1.180.243	18.187	811	1.035.015	666.721	62.322	
2004		126	323.954	1.206.195	23.208	255	1.030.854	781.528	53.555	
2005		149	282.562	1.183.618	22.245	297	1.017.609	843.518	45.552	

2006	159	282.467	1.189.562	14.884	230	1.098.482	891.236	39.205
2007	99	196.717	934.429	11.458	481	900.150	786.127	24.044
2008	146	181.431	917.038	11.486	534	950.182	914.635	26.382
2009	130	154.367	856.789	11.464	613	862.107	925.859	25.373

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da Sinopse estatística da educação básica – INEP, 2000 A 2009.

A análise em relação às matrículas do Ensino Médio, comprovam concentração de oferta na rede estadual, o que representou uma elevação de 72% de matrículas. Contudo, não podemos desconsiderar o acréscimo das matrículas dessa etapa na rede municipal de ensino.

Tabela 6 – Matrículas da EJA no Ensino Médio, por dependência administrativa

Ano	Ensino Médio			
	Federal	Estadual	Municipal	Privada
2000	1.617	646.064	30.004	195.539
2001	566	734.864	29.248	222.698
2002	548	634.776	25.864	212.813
2003	354	755.720	29.229	195.440
2004	316	950.536	37.894	168.847
2005	429	1.029.795	43.470	150.165
2006	814	1.172.870	45.754	125.727
2007	889	1.158.174	40.245	79.387
2008	886	1.148.881	39.364	87.110
2009	789	1.108.905	34.886	80.026

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da Sinopse estatística da educação básica – INEP, 2000 A 2009.

Ao analisarmos o número de estabelecimentos de ensino por dependência administrativa, constatamos que houve expansão de 46% na rede estadual e 146% na municipal. Não obstante, as redes federal e privada apresentaram decréscimo de 29% e 46%, respectivamente, conforme podemos conferir na tabela abaixo:

Tabela 7 – Estabelecimentos de ensino que atende a escolarização de jovens e adultos no Brasil

Ano	Estabelecimentos				
	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
2000	21.241	27	7.788	11.414	2.012
2001	30.544	14	8.120	20.337	2.073
2002	37.426	12	9.354	25.945	2.115
2003	41.450	11	10.175	29.394	1.870
2004	44.145	9	11.900	30.332	1.904
2005	43.401	10	10.972	30.797	1.622

2006	45.528	20	11.622	32.579	1.307
2007	41.383	17	11.718	28.586	1.062
2008	40.620	19	11.428	28.091	1.082

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da Sinopse estatística da educação básica – INEP, 2000 a 2008.

Consoante com as matrículas, os estabelecimentos de ensino que atendem a escolarização de jovens e adultos também diminuíram nas redes federal em 29,6% e 46% na privada, enquanto que nas redes estaduais e municipais houve elevação de 46,7% e 146%, respectivamente.

Diante da análise dos dados e conforme o disposto nas diretrizes, em relação à parceria com a sociedade civil, as metas 8, 11, 17 e 23 tratam dessa questão, indicando não só a contrapartida do espaço material, mas também do trabalho comunitário e de alunos da graduação para a escolarização de jovens e adultos.

**Meta 8. Estabelecer políticas que facilitem parcerias** para o aproveitamento dos espaços ociosos existentes na comunidade, bem como o efetivo aproveitamento do potencial de trabalho comunitário das entidades da sociedade civil, para a educação de jovens e adultos.

**Meta 11. Estimular a concessão de créditos curriculares aos estudantes** de educação superior e de cursos de formação de professores em nível médio que **participarem de programas de educação de jovens e adultos.**

**Meta 15.** Implantar, em todas as unidades prisionais e nos estabelecimentos que atendam adolescentes e jovens infratores, **programas de educação de jovens e adultos de nível fundamental e médio**, assim como de formação profissional, contemplando para esta clientela as metas nº 5 e nº 14.

**Meta 17. Estimular as universidades e organizações não-governamentais** a oferecer **cursos** dirigidos à **terceira idade.**

**Meta 23. Nas empresas públicas e privadas incentivar a criação de programas** permanentes de educação de jovens e adultos para os seus trabalhadores, assim como de condições para a recepção de **programas de teleeducação** (BRASIL, 2001, p. 44-45, grifos nossos).

Concomitante ao estabelecido nas metas ora enunciadas, a formação de professores, conforme as metas abaixo, evidenciam um foco na formação por meio de programas, que “capacitariam” esses profissionais para trabalhar de acordo com o perfil da “clientela.”

**Meta 7.** Assegurar que os sistemas estaduais de ensino, em regime de colaboração com os demais entes federativos, mantenham **programas de formação de educadores** de jovens e adultos, capacitados para atuar de acordo com o **perfil da clientela**, e **habilitados para no mínimo, o exercício do magistério nas séries iniciais do ensino fundamental**, de forma a atender a demanda de órgãos públicos e privados envolvidos no

esforço de **erradicação do analfabetismo** (BRASIL, 2001, p. 44-45, grifos nossos).

Apesar de o Plano Nacional de Educação 2001-2010 apontar um cenário de ampliação do direito de jovens e adultos à educação básica, não percebemos avanços em relação às metas propostas para a EJA, uma vez que a política permaneceu a mesma e com o agravante dos vetos aos financiamentos, realizados pelo presidente Fernando Henrique Cardoso.

A partir de 2009, iniciou-se no Brasil intenso movimento para a construção do Plano que deveria vigorar na próxima década. As Conferências preparatórias para a etapa nacional de educação envolveram os municípios e estados na discussão do documento base, em que esses deveriam encaminhar propostas de emenda, supressão, acréscimo ou novo texto para a comissão nacional, bem como eleger delegados para representar os segmentos da sociedade civil e do poder público.

As metas propostas para a EJA encontravam-se no eixo VI– o último do documento–, e apresentava o tema: “Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade”. Além da discussão em torno da EJA, tal eixo também compreendia metas para os seguintes grupos: educação étnico-racial, educação especial, educação do campo, educação indígena, educação ambiental, gênero e diversidade sexual, crianças, adolescentes e jovens em situação de risco e formação cidadã e profissional.

Sendo o eixo VI composto por parcela significativa de grupos que vivem à margem da sociedade, os debates nos estados e municípios foram intensos. Aliado a isso, a metodologia de organização da I CONAE previa que as propostas de alteração no texto só poderiam compor o documento referência nacional se 5 (cinco) estados apresentassem as mesmas propostas.

Diante disso, os Fóruns de EJA se articularam para inserir nas discussões estaduais o máximo de alterações possíveis. Como estratégia para alcançar esse objetivo, valeram-se do Documento Base da VI Conferência Internacional de Educação de

Jovens e Adultos<sup>15</sup> para garantir que 5 (cinco) ou mais estados apresentassem as mesmas sugestões.

Após a realização da IConae, o Projeto de Lei do PNE tramitou sob o número 8.035/2010, e recebeu 2.915 emendas advindas dos diferentes segmentos da sociedade civil, que tensionavam o debate e disputavam os delineamentos do Plano. Após longo período de tramitação, que durou de dezembro de 2010 a junho de 2014, o Plano foi aprovado por meio da Lei nº 13.005/2014, com duração até 2024.

O documento final é composto por 10 (dez) diretrizes, 20 (vinte) metas e 150 (cento e cinquenta) estratégias. Especificamente em relação à EJA, temos 3 (três) metas, 43 (quarenta e três) estratégias, além de 1 (uma) diretriz que trata da “erradicação do analfabetismo”.

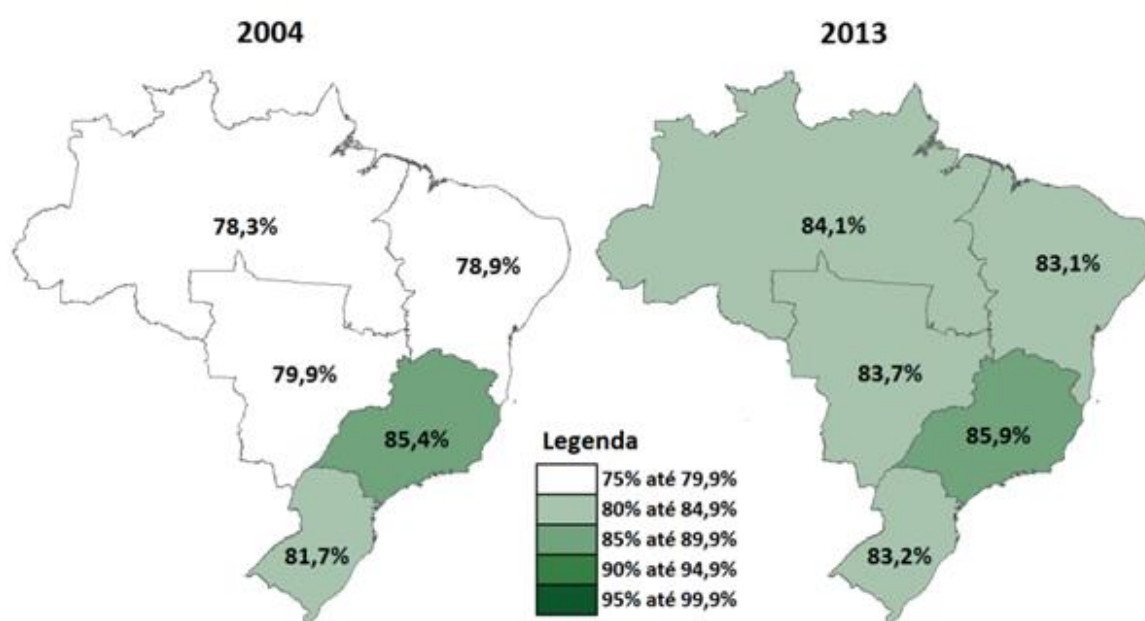
A meta 3 (três) aborda a universalização da educação básica para a população de 15 a 17 anos e busca universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no Ensino Médio para 85% (oitenta e cinco por cento). No entanto, o documento de monitoramento do Plano afirma que

o percentual de jovens entre 15 e 17 anos de idade que frequentavam a escola no ano de 2004 era de 81,8%. Esse valor se expandiu, em uma década, para 84,3%, o que confluiu em um crescimento de 2,5 pontos percentuais (p.p.). No entanto, a variação observada entre 2004 e 2013 denota certa estabilização do indicador. Embora acima de 80%, esse percentual continua ainda distante dos patamares necessários para a universalização (BRASIL, 2015, p. 56).

Ao nos determos na análise dos índices percentuais de frequência da população—entre os anos de 2004 a 2013— dessa faixa etária, percebemos as diferenças educacionais entre as regiões brasileiras e a diferença percentual entre as regiões conforme podemos confirmar pelos mapas a seguir:

<sup>15</sup> O documento base da VI Confinteia foi amplamente discutido com os diversos segmentos que compõem o campo da EJA, no decorrer dos anos de 2007 e 2008, envolvendo discussões estaduais, regionais e nacional.

Mapa 1 - Percentual da população de 15 a 17 anos que frequentava a escola, por grandes regiões – Brasil



Fonte: (BRASIL, 2015, p. 55).

As diferenças percentuais entre os anos de 2004 e 2013 foram: norte 5,8%; nordeste 4,6%; centro-oeste 3,8%; sul 1,5% e; sudeste 0,5%. Os dados sugerem que, durante os anos da amostra, houve concentração de políticas nas regiões que em 2004 apresentaram os menores índices de frequência na escola pela população de 15 a 17 anos. Apesar do aumento percentual, o Plano não cumpriu parte da meta, que previa a universalização da educação para essa faixa etária, até o ano de 2016. Ainda há um longo caminho a percorrer, tendo em vista que em 2013 ainda



tínhamos uma média percentual de 4,2 p.p fora da escola.

Ao invertermos a variável e lançamos o olhar sobre o percentual dos sujeitos de 15 anos ou mais que não frequentavam a escola, evidenciamos que, em 2013, ainda persistia nas regiões Norte 15,9%, Nordeste 16,9%, Centro Oeste 16,3%, Sudeste 14,1% e Sul 16,8%.

Em relação à meta 8 (oito), observamos que a política focal concentra-se nos sujeitos de 18 a 29 anos, nas populações rurais, nos negros e nos mais pobres, conforme descrito abaixo.

**Elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos**, de modo a alcançar, **no mínimo, 12 (doze) anos de estudo** no último ano de vigência deste Plano, para as **populações do campo**, da região de menor escolaridade no País e dos **25% (vinte e cinco por cento) mais pobres**, e **igualar a escolaridade média entre negros e não negros** declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (BRASIL, 2014, p.147, grifos nossos).

Para cumprir a meta estabelecida, temos seis estratégias que deverão ser observadas durante o processo de construção das políticas educativas. São elas:

a correção de fluxo; a ampliação dos **programas de educação** de jovens e adultos; o acesso gratuito aos exames de certificação da conclusão do ensino fundamental e médio; o acompanhamento do acesso à escola dos grupos populacionais considerados; o apoio aos entes federativos para a garantia de frequência e a **busca ativa de jovens** fora da escola pertencentes aos segmentos populacionais em **situação de vulnerabilidade social**, sem prejuízo de outras ações (BRASIL, 2015, p. 140, grifos nossos).

O comparativo estatístico dos anos de estudo entre os 25% mais ricos com os 25% mais pobres demonstra que, no primeiro, o número de anos de estudos praticamente não alterou, tendo em vista que essa população, a maioria, senão todos, concluíram a educação básica e estão cursando o ensino superior. Na segunda parcela da população –a mais pobre – a escolaridade média da população de 18 a 29 anos era de 5,6% em 2004 e passou para 8,0% em 2014, representando um acréscimo de 2,4 pontos percentuais (p.p.), conforme descrito na tabela abaixo:

Tabela 8 - Escolaridade Média 18 a 29 anos entre os 25% mais pobres e mais ricos

Ano	25% mais pobres	25% mais ricos
2004	5,6	11,1
2005	5,8	11,2

2006	6,2	11,4
2007	6,4	11,4
2008	6,7	11,6
2009	7,0	11,7
2011	7,3	11,8
2012	7,6	11,8
2013	7,8	11,9
2014	8,0	11,8

Fonte: IBGE, Síntese dos indicadores da Pnad, 2004 a 2014.

Considerando que essa elevação ocorreu num período de 10 anos, podemos inferir que se não houver alteração das políticas educativas destinadas a esse público, a meta não será alcançada, tendo em vista que esta prevê a elevação da escolaridade média da população, de 18 anos a 29 anos, para no mínimo 12 anos. Se, em 2014, a média era de 8,0 anos, far-se-á necessário ampliação de 4 anos de estudos, o que significa elevação superior a que ocorreu nos últimos 10 anos.

Em se tratando da pobreza, ao nos depararmos com os dados, conseguimos localizar o espaço onde esses sujeitos se encontram e, também, qual a cor de sua pele. Importa chamar a atenção para o fato que, de 2004 a 2014, houve acréscimo de situação de pobreza de 2,8 p.p.. Tal alteração se evidenciou no grupo preto ou pardo, conforme definição do IBGE. Na comparação entre o percentual da população mais pobre, observamos que mais de 3/4 desses sujeitos são pardos ou pretos.

Tabela 9 – Distribuição percentual da população de 10 anos ou mais idade, entre os 10% mais pobres e o 1% mais rico, por cor ou raça, com indicação do coeficiente de variação, segundo as Grandes Regiões.

Regiões e outras particularidades	2004		2014	
	Branca Percentual	Preta ou parda Percentual	Branca Percentual	Preta ou parda Percentual
	Entre os 10% mais pobres		Entre os 10% mais pobres	
Brasil	26,5	73,2	22,8	76,0
Norte	12,9	86,5	12,8	83,1
Nordeste	22,2	77,7	18,3	80,8
Sudeste	38,2	61,6	32,9	66,2
Sul	67,3	32,4	61,0	37,9
	Entre o 1% mais rico		Entre o 1% mais rico	
Centro-Oeste	27,9	71,2	24,7	74,1

Brasil	85,7	12,4	79,6	17,4
Norte	53,0	44,3	47,6	51,6
Nordeste	63,1	36,0	52,9	46,1
Sudeste	89,2	7,9	84,6	12,0
Sul	94,6	4,0	94,1	3,0
Centro-Oeste	77,2	21,7	72,5	26,8

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2004 a 2014.

Entre o grupo que representa 1% mais rico observamos uma baixa de 4,1 p.p. entre a população branca e acréscimo de 5,0 p.p. entre a população preta e parda. Mesmo com o acréscimo percentual de pessoas pretas ou pardas no grupo 1% mais rico, persiste uma distância profunda entre brancos e pretos/pardos, considerando que esses últimos representam menos de 1/5 do grupo 1% mais rico.

Em relação à diferença entre os anos de estudos por localização, temos um acréscimo de 1,5 p.p. na população urbana e 2,6 p.p. na população do campo.

Tabela 10 – Anos de estudo por localização

Ano	Urbano	Rural
2004	8,8	5,5
2005	9,9	5,9
2006	9,3	6,2
2007	9,4	6,5
2008	9,6	6,7
2009	9,7	7,0
2011	9,9	7,3
2012	10,1	7,6
2013	10,2	7,8
2014	10,3	8,1

Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

Em se tratando do nível de instrução, o IBGE (2010) constatou que 49.677.258 não possuía Ensino Fundamental, o que representava 34, 3% da população de 15 anos ou mais, enquanto que 20.595.874 da população de 18 anos ou mais não havia concluído o Ensino Médio, o que equivalia a 14,4% da população desse grupo etário. De acordo com os dados, ainda podemos afirmar que, no período de ocorrência do censo, 70.273.132 pessoas não possuíam educação básica, o que perfazia 21,1% da população de 15 anos ou mais, conforme podemos confirmar pelos dados apresentado na tabela 11.

Tabela 11 – Nível de instrução por grupo de idades - 2010

Grupo de idade	Sem instrução ou fundamental incompleto	Fundamental completo e Ensino Médio incompleto
15 a 17 anos	4.427.496	
18 e 19 anos	1.774.868	2.256.312
20 a 24 anos	4.374.675	3.891.501
25 a 29 anos	4.821.684	3.161.596
30 a 34 anos	5.706.389	2.633.830
35 a 39 anos	5.946.282	2.295.633
40 a 44 anos	6.173.071	2.086.818
45 a 49 anos	5.925.439	1.826.006
50 a 54 anos	5.514.638	1.436.761
55 a 59 anos	5.012.716	1.007.417
60 a 69 anos	7.970.616	1.086.933
70 anos ou mais	7.395.271	669.258

Fonte: IBGE - Censo Demográfico, 2010.

Ao detalharmos esses dados de escolarização, tomando o recorte racial, confirmamos a incidência de sujeitos com baixa escolaridade nos segmentos pretos ou pardos, tendo em vista que 52% da população preta e parda, de 15 anos ou mais, não tinham instrução ou não haviam terminado o Ensino Fundamental.

Tabela 12 – Nível de instrução por cor ou raça de pessoas de 15 anos ou mais sem instrução e fundamental incompleto e 18 anos ou mais fundamental completo e médio incompleto.

Cor/Raça	Total da população de 15 anos ou mais	Sem instrução e Fundamental incompleto	Total da população de 18 anos ou mais	Fundamental completo e Médio incompleto
Branca	70.247.850	26.392.263	65.869.784	10.553.565
Preta	11.700.160	6.204.534	10.952.509	1.874.625
Amarela	1.684.431	641.561	1.508.638	242.955
Parda	60.625.677	31.424.616	55.553.800	12.154.696
Indígena	525.304	350.064	474.555	66.282

Fonte: Censo Demográfico, 2010.

Esses números ressaltam o quantitativo de sujeitos de direitos que ainda não concluíram ou não tiveram acesso à educação básica, o que nos provoca um olhar para a política da oferta que vem se fazendo para esses sujeitos. Há que se considerar que metas estabelecidas no PNE, a exemplo da meta 9 (nove), institui um

curto período para a “erradicação” do analfabetismo, bem como para a redução do analfabetismo funcional<sup>16</sup>, tendo em vista que essa propõe a elevação da taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.

É a partir desses dados que produziremos algumas reflexões e análises no item que se segue.

## 5.2. REFLEXÕES SOBRE AS POLÍTICAS DE EJA E AS SUAS RELAÇÕES COM A AGENDA GLOBALMENTE ESTRUTURADA PARA A EDUCAÇÃO

Os documentos até então descritos nos permitem refletir sobre as conexões que vão se entrelaçando entre as políticas globais e nacionais, o que nos faz retomar a ideia de que, para compreender as políticas educativas, é fundamental considerar suas relações com o Estado, e o jogo de forças travadas pela sociedade civil em defesa dos interesses das classes subalternas.

Nesse sentido, ao nos determos nas metas dos Planos Nacionais descritos acima percebemos a indução da AGEE, sob a orientação dos Organismos Internacionais. Na construção das pautas políticas da EJA, tem se tornado cada vez mais forte os interesses do mercado, que impõe mandatos, muitas vezes sem capacidade e condições de efetivação, buscando, em função do esvaziamento do papel do Estado, o exercício da governança como mecanismo por meio do qual, sob a égide das parcerias, a sociedade civil é chamada a tomar parte. É como se, sem a sociedade civil, se tornasse impossível, ao Estado, responder a metas e diretrizes –

<sup>16</sup> A partir dessa conceituação, na década de 1990, o IBGE passou a apresentar os índices de analfabetismo funcional, baseando-se no número de séries escolares concluídas. De acordo com o critério adotado pelo Instituto, são analfabetas funcionais todas as pessoas com menos de 4 anos de escolaridade. Até a promulgação da Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, quatro anos de estudo correspondiam aos anos iniciais do Ensino Fundamental (EF) (BRASIL, 2015, p. 162).

como por exemplo da “erradicação do analfabetismo”.

Pode-se observar que, em grande parte, as ações propostas para a elevação da escolaridade ou redução do analfabetismo pautam-se em políticas compensatórias e aligeiradas. Os vetos presidenciais ao financiamento público para a efetivação das políticas propostas no Plano (2001-2010) acarretaram, mais uma vez, a desresponsabilização do Estado para com os sujeitos jovens e adultos analfabetos ou com baixa escolaridade no Brasil, além de inviabilizar a concretização das metas.

Retomando as orientações dos Organismos Internacionais como parte da AGEE, as políticas de EJA vêm reafirmando as proposições do BM e OCDE, de focalização na pobreza e qualificação dos pobres como estratégia para responder às demandas do processo de acumulação capitalista, o que tem redundado na formulação de programas focalizados nas populações mais vulneráveis, levando-se em conta as questões territoriais, de classe, raça e etária. Nesse contexto de vulnerabilidade dos segmentos da população pobre, oferece-se, aos pobres, condições para que qualifiquem seu “bem maior”, ou “sua reserva mais abundante: a mão-de-obra” (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 51). Em outras palavras, reafirma-se o que Marx já contestava em relação a tal lógica do sistema capitalista, ao afirmar que “o mecanismo do processo de acumulação, juntamente com o aumento do capital, tem gerado a massa de pobres “laboriosos”, isto é, dos assalariados” (MARX, 2002, p. 452).

Nesse sentido, a educação tomada como direito universal, como indicada pelo Banco Mundial (2013, p. 13), torna-se “um componente essencial do desenvolvimento econômico,” considerando que o capital humano passa a ter seu reconhecimento, pelos Organismos Internacionais, como elemento primordial na “luta contra o desemprego e os baixos salários” (OCDE, 2004, p. 1).

Assim, a ênfase na alfabetização e a concentração em determinadas faixas etárias passam a compor o núcleo duro das políticas educativas que vêm se conformando no campo da EJA no Brasil, como resposta à indução da AGEE. Ao concentrar na qualificação da mão-de-obra dos grupos minoritários, percebemos que há deslocamento da categoria educação para aprendizagem. Ao se adaptar às

prerrogativas do mercado, a aprendizagem assume significado mais próximo aos objetivos de uma formação aligeirada, que reproduz a lógica mercadológica, individualista, fragmentada e instrumental (LIMA, 2012).

A focalização da política nos mais pobres e negros se evidencia com mais força, como podemos observar na meta 8 (oito) do PNE (2014-2024). A universalização, que se torna o mote no referido Plano, tal como apontada na meta 3 (três), concentra o atendimento na faixa etária de 15 a 17 anos, o que coloca em questão a possibilidade de alcançar todos os sujeitos jovens e adultos, tendo em vista que a proposta exclui os demais grupos etários, se considerarmos a educação como direito humano fundamental.

O movimento de descrição não nos permitiu perceber, na proposição das políticas, mudanças na concepção da Educação de Jovens e Adultos. Esta continua a ocupar um lugar marginal e compensatório no âmbito das políticas educativas no país. Dessa forma, a concepção de EJA não se modifica no Plano (2014-2024), tendo em vista que ainda persiste a focalização na “erradicação do analfabetismo” como diretriz assentada no artigo 214 da Constituição Federal de 1988.

Conforme já vimos, a descrição de ambos os Planos ressalta a ênfase das políticas de EJA na conformação de programas. Estes têm sido a marca de tais políticas ao longo da sua história, ofertados de forma aligeirada e descontínua, buscando, com base na concepção da suplência, suprir o tempo perdido. Outra reflexão que somos chamadas a fazer diz respeito à concentração da ênfase dos Organismos Internacionais na alfabetização.

Seguindo a lógica dos Organismos Internacionais, o PNE (2014-2014) apresenta metas focalizadas no recorte etário considerado produtivo, ou seja, induz o investimento no capital humano, de modo a potencializar o desenvolvimento econômico. Além disso, focaliza nos mais pobres e nos negros, como grupos sociais mais vulneráveis.

Com efeito, a focalização na “erradicação do analfabetismo” atravessa o século XX e adentra o século XXI como uma das preocupações das políticas de EJA. Prevalece

a visão preconceituosa contra o analfabeto, visto como culpado pela sua condição, e o analfabetismo segue como “chaga” a ser extirpada, e não como resultante de uma questão política que emerge das condições sociais e econômicas que produzem as desigualdades e injustiças (FREIRE, 1958).

Em síntese, o desafio da educação e Aprendizagem ao Longo da Vida que se impõe na sociedade global busca responder às demandas de qualificação, ao mesmo tempo em que enfatiza o atendimento às necessidades do mercado e das rentabilidades individuais, conforme explicita o indicador da OCDE (2001).

Assim, ao analisar os documentos legais que orientam as políticas educativas de jovens e adultos, observamos sua anuência com as diretrizes dos Organismos Internacionais.

É certo que esses Planos, sobretudo o PNE (2014-2024), envolveram uma intensa mobilização social que congregou os diferentes setores da sociedade civil, revelando-nos que é possível construir, em meio aos tensionamentos e conflitos, assumindo o papel de sujeitos da história, protagonistas na formulação das políticas, num contexto de interlocuções com a sociedade política, produzidas na heterogeneidade das relações dos diferentes segmentos que compõem a sociedade civil no Brasil (COSTA; MACHADO, 2017). Essas interlocuções abriram caminho para a disputa de concepções de projetos de sociedade e de educação. No caso da EJA, como já explicitamos, apesar das lutas e intervenções, não conseguimos avançar na efetivação da concepção da EJA como política pública e como direito humano fundamental.

### 5.3. O MOVIMENTO DOS FÓRUNS DE EJA DO BRASIL NO CONTEXTO DA AGENDA GLOBALMENTE ESTRUTURADA PARA EDUCAÇÃO

Já na criação dos primeiros Fóruns de EJA, temos em sua composição uma pluralidade de atores e agentes, na reunião de burocratas, técnicos, educadores, educandos, pesquisadores e militantes, que por sua vez passaram a configurar a representação dos Fóruns nos Encontros Nacionais de Jovens e Adultos (ENEJAs).



Desde a primeira edição, em 1999, os ENEJAs vêm se constituindo espaço de discussão e proposição de políticas educativas de EJA no Brasil.

As mais diversas temáticas abordadas dialogam com os desafios que se impõem a esse campo, conforme apresentamos na descrição dos eventos abaixo, realizados durante o recorte temporal da pesquisa.

Quadro 3 – Relação das temáticas dos Encontros Nacionais de Educação de Jovens e Adultos (continua)

EDIÇÃO	TEMA	DATA	LOCAL
I ENEJA	“Em busca de uma política integrada de educação de jovens e adultos: articulando atores e definindo responsabilidades”	08 a 10/09/1999 <sup>17</sup>	Copacabana/RJ
II ENEJA	“Os conceitos de educação de jovens e adultos, parcerias e estratégias de articulação”	07 a 09 /09/2000	Campina Grande – PB
III ENEJA	“Plano Nacional de Educação: a que cabe cumprir?”	05 a 06/09/2001	São Paulo/SP

Quadro 3 – Relação das temáticas dos Encontros Nacionais de Educação de Jovens e Adultos (continuação)

EDIÇÃO	TEMA	DATA	LOCAL
IV ENEJA	“Cenários em mudança”	21 a 24/08/2002	Belo Horizonte/MG
V ENEJA	“Educação de Jovens e Adultos: comprometimento e continuidade”	03 a 05/09/2003	Cuiabá/MT
VI ENEJA	“Políticas públicas atuais para a educação de jovens e adultos: financiamento, alfabetização e continuidade”	08 a 11/09/2004	Porto Alegre/RS
VII ENEJA	“Diversidade na EJA: papel do Estado e dos movimentos sociais nas políticas públicas”	31/08 a 03/09/2005	Luziânia/GO
VIII ENEJA	“EJA – uma política de Estado: avaliação e perspectivas”	30/08 a 02/09/2006	Recife – PE
IX ENEJA	“A atualidade do pensamento de Paulo Freire e as políticas de EJA”	18 a 22/09/2007	Curitiba/Pinhão – PR
X ENEJA	“História e memória dos Encontros Nacionais dos Fóruns de EJA no Brasil: dez anos de	27 a 30/08/2008	Rio das Ostras/RJ

<sup>17</sup> Apesar de o ano de 1999 não constar no recorte temporal da pesquisa, trouxemos esse documento anterior, tendo em vista sua incidência nos movimentos que se desencadearam na transição do milênio.

	luta pelo direito à educação de qualidade social para todos.”		
XI ENEJA	“A EJA pensada pela via das identidades dos Fóruns de EJA: conquistas, desafios e estratégias de luta”	17 a 20/10/2009	Belém/PA
XII ENEJA	“Educação de Jovens e Adultos pós CONFITEA VI: avanços, desafios e estratégias de lutas”	22 a 23/09/2011	Salvador/ Bahia
XIII ENEJA	“Políticas Públicas em EJA: conquistas, comprometimentos e esquecimentos”	10 a 13/09/2013	Natal/RO
XIV ENEJA	“Concepções de educação popular e suas interconexões com a EJA”	18 a 21/11/2015	Goiânia/GO

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos relatórios dos Encontros Nacionais de Educação de Jovens e Adultos, disponíveis no site: <<http://www.forumeja.org.br/>>.

O primeiro Encontro Nacional de Educação de Jovens e Adultos (ENEJA) foi realizado no SESC/Rio de Janeiro, no período de 8 a 10 de setembro de 1999, e teve por objetivo a construção do documento preparatório para a V Confinteia. Anteriormente, na Conferência Regional, que ocorreu em Montevidéu, assinalou-se a importância de o Brasil realizar encontros nacionais anuais de Educação de Jovens e Adultos.

Na Conferência de Hamburgo, o Brasil assinou diversos compromissos públicos, dentre os quais o de participar da estratégia regional de seguimento das políticas nacionais, coordenada pela UNESCO. Foi no âmbito dessa estratégia que em outubro de 1998 realizou-se um seminário nacional em Curitiba, preparatório à reunião sub-regional dos países do Mercosul e Chile, que ocorreu em Montevidéu em novembro do mesmo ano. Nas reuniões de Curitiba e Montevidéu ficou indicada a necessidade de promoção periódica de encontros nacionais de educação de jovens e adultos, tradição essa inaugurada em setembro de 1999 com a realização do I ENEJA no Rio de Janeiro, cujo tema foi a construção de uma política articulada entre os diferentes segmentos governamentais e não governamentais (RELATÓRIO I ENEJA, 1999, p.1).

Mas, se a Conferência de Hamburgo marcou a existência dos movimentos dos Fóruns de EJA, o movimento desencadeado posteriormente culminou na organização dos Fóruns de EJA em todos os estados brasileiros e no Distrito Federal como resultado de um compromisso com as políticas educativas de jovens e adultos, tendo em vista que

sua realização é parte do processo de mobilização de um conjunto de agentes das esferas governamental e não governamental engajados em atividades de acompanhamento dos compromissos assumidos pelo Ministério da Educação em reuniões internacionais realizadas a partir de

1990, quando teve lugar em Jomtien, na Tailândia, a Conferência Mundial de Educação para Todos (RELATÓRIO II ENEJA, 2000, p. 1).

O II ENEJA buscou “analisar criticamente as parcerias realizadas nesta área, além de delinear estratégias de articulação nacional e internacional” (RELATÓRIO II ENEJA, 2000, p. 2). Dentre os encaminhamentos da plenária final dessa edição do Encontro, destacamos o seguinte: “planejamento estratégico (com recursos alocados) para atender à demanda no marco dos 15 anos da Conferência de Dakar” (RELATÓRIO II ENEJA, 2000, p. 4). No documento do III ENEJA, encontramos que

os consensos e metas das Conferências de Hamburgo e Dacar fundamentais para o fortalecimento da educação de jovens e adultos na América Latina, reafirmam que **a educação é um direito das pessoas em qualquer idade**, entendida como processo que se estende ao largo de toda a vida, e que tem nas escolas um espaço privilegiado, mas não único (RELATÓRIO III ENEJA, 2001, p. 3, grifos nossos).

importância de a UNESCO — e de maneira particular a oficina regional para a América Latina — continuar animando esse processo, em nova etapa de produção e definição de políticas. O diálogo, a cooperação e a pressão exercidos por este organismo internacional são importantes (RELATÓRIO III ENEJA, 2001, p. 5).

Com base na concepção teórica de Paulo Freire, no VI ENEJA, o encontro retoma as ideias do Patrono da Educação Brasileira, produzindo reflexões a partir da realidade local, destacando que

A EJA deve considerar o diálogo pedagógico que Paulo Freire propõe e desenvolve, indo além de uma perspectiva pedagógica o que possibilita uma reflexão dos oprimidos sobre a sua própria desumanização e, ao mesmo tempo, constrói o seu processo de recuperação da humanidade roubada (RELATÓRIO VI ENEJA, 2002, p. 2).

Além disso, chama a atenção para o papel do Fórum que é a responsabilidade dos participantes de continuarem a propor e articular, buscando diálogo entre governo e sociedade civil, assumindo-se, assim, enquanto ator social que toma como referência a ideia de que

a responsabilidade pela EJA continua envolvendo negociações complexas no regime de colaboração com uma crescente ênfase em parcerias entre governos e sociedade civil. Não há dúvida de que os ENEJA's são uma expressão desta estratégia de parceria, com capacidade de articular e mobilizar, representam também a força de um novo ator social coletivo (RELATÓRIO IV ENEJA, 2002, p. 1).

No XI ENEJA, retoma-se a relação entre a criação dos Fóruns e a Unesco, no

fortalecimento das políticas de EJA no Brasil, destacando-a como “umbilical.”

[...] precisamos relembrar que desde 1999, quando da realização do I ENEJA, diante de um cenário em que as organizações internacionais influenciaram fortemente a política educacional e social no país, redefinindo os instrumentos de participação, que se estabeleceu uma **relação umbilical** da UNESCO com os fóruns e o ENEJA (RELATÓRIO XI ENEJA, 2009, p. 2, grifos nossos).

Os Fóruns apontam a alfabetização como etapa importante da educação básica, porém destaca que a EJA não se resume à alfabetização, mas assume perspectiva de aprendizagem ao longo da vida. Como forma de responder às necessidades atuais,

a alfabetização é tarefa inadiável, mas não é suficiente, nem pode satisfazer aos que há mais de uma década defendem o cumprimento da educação básica para todos assim como a perspectiva da **educação continuada, traduzida pelo aprender por toda a vida**, exigência e necessidade da sociedade contemporânea (RELATÓRIO V ENEJA, 2003 p. 1, grifos nossos).

**trabalhar para a ampliação do conceito de EJA** assumido na V CONFITEA, no âmbito das culturas brasileira e latino-americana, que propõe EJA na perspectiva da educação continuada e do direito, que tem toda pessoa, de aprender ao longo da vida” (RELATÓRIO I ENEJA, 1999, p. 1, grifos nossos).

Apesar de o II Encontro apontar para a necessidade de “analisar criticamente as parcerias realizadas nesta área, além de delinear estratégias de articulação nacional e internacional” (II ENEJA, 2000, p. 2) ou “problematizar a influência dos organismos multilaterais, inclusive da UNESCO, estabelecendo condições de parceria que assegurem a autonomia da política educacional pública estatal” (IX ENEJA, 2007, p. 16), o que observamos na maioria dos Relatórios é a reafirmação da Unesco enquanto organismo importante na condução das políticas educativas de EJA.

No plano internacional, os acordos referentes à Década da Alfabetização, proposta em Assembleia Geral da ONU, e as novas repactuações da Conferência CONFITEA + 6, em Bangcoc, Tailândia, põem a UNESCO em diálogo e convocação constante do governo brasileiro, seja para o desenvolvimento de agendas específicas que cumprem determinadas metas, seja para a **realização de programas e projetos**. A parceria repercute em inúmeras ações, **alinhando-se a UNESCO na luta dos Fóruns pelo direito à EJA** (RELATÓRIO VI ENEJA, 2004, p. 2, grifos nossos).

Enraizados em todo o país, nos 26 estados e no Distrito Federal, além de representações regionais em vários estados, conseguiram em dez anos

acompanhar o movimento internacional de reconceptualização da EJA e dos acordos internacionais, redizendo com sua própria força e voz os sentidos da EJA no Brasil, para além da escolarização: o direito de aprender por toda a vida (RELATÓRIO VIII ENEJA, 2006, p. 2, grifos nossos).

Embora se fale na necessidade de continuidade do processo de aprendizagem escolar, convive-se ainda com **programas dispersos** que se reduzem à alfabetização, fragmentados em relação à continuidade, limitando a educação de jovens e adultos a processos de escolarização, ao mesmo tempo em que **o conceito de EJA caminha para a assimilação da ideia de educação ao longo da vida**, tal como defendido na V CONFINTEA (RELATÓRIO VIII ENEJA, 2006, p. 3, grifos nossos).

O X Encontro Nacional de Educação de Jovens e Adultos [...] representa um importante marco na trajetória da articulação da EJA no Brasil. O percurso dos Encontros Nacionais tem como antecedente as recomendações da V CONFINTEA – Hamburgo, 1997 – que apontavam para a necessidade de realização de encontros nacionais. Desde a realização do I ENEJA, em 1999, quando o enfrentamento com a política de priorização da educação para crianças mantinha à margem do direito jovens e adultos analfabetos e não-escolarizados, temos buscado a **organização e o fortalecimento dos Fóruns de EJA do Brasil como forma de imprimir caráter permanente aos espaços de articulação e mobilização de diferentes segmentos da sociedade civil envolvidos com a EJA** (RELATÓRIO X ENEJA, 2008, p. 1, grifos nossos).

Durante esse período, os integrantes dos Fóruns de EJA do Brasil também levantaram questionamentos e reflexões acerca do seu papel na sociedade e na relação com o Estado e os OI:

trata-se não apenas de celebrar nossa trajetória, mas de projetarmos para o futuro o dinamismo e os ensinamentos dos ENEJAs. É nessa perspectiva que colocamos em cheque a nossa capacidade de reorganização, de pensar o para quê dos Fóruns e a qual projeto de nação buscamos servir. [...]

Conquistado o reconhecimento por parte do governo como interlocutores e, em alguns momentos, como executores de políticas de EJA no Brasil, lidamos com dilemas e conflitos que levam ao questionamento dos rumos dos Fóruns e de nossas ações. Entre elas, a de nossa participação nos encontros preparatórios à VI CONFINTEA. Se há dez anos a realização da V CONFINTEA serviu de provocação para o surgimento dos primeiros Fóruns no Brasil, quando pela primeira vez esta Conferência ocorre em um país da América Latina, em maio de 2009, em Belém do Pará – Brasil, avaliamos o momento em sua positividade, pelas possibilidades de ampliação, fortalecimento e inserção da EJA no cenário nacional e internacional. No entanto, nesse processo tem ocorrido um **deslocamento do olhar dos Fóruns** sobre si mesmos, tendo em vista as contradições em que estamos envolvidos, a abrangência e a pluralidade que nos caracterizam, forçando-nos a **repensar os sentidos das práticas dos Fóruns de EJA** em nível local e nacional (RELATÓRIO X ENEJA, 2008, p. 1, grifos nossos).

Hoje, em 2009, o XI ENEJA foi realizado em um contexto próximo à realização da VI CONFINTEA, o que se apresentou como desafio para o ENEJA repensar sua história, sua estrutura, organização e objetivos de

forma autônoma, demarcando um **território de contradições e conflitos advindos de várias concepções e práticas de EJA** que desenham seu território. Nesse sentido, o Encontro Nacional de Educação de Jovens e Adultos, após um **percurso histórico de 11 anos de trajetória, avalia seus avanços e limitações**(RELATÓRIOXI ENEJA, 2009, p. 3, grifos nossos).

A tentativa de resgatar discussões nos pequenos grupos e contribuições trazidas pelas mesas temáticas, que apontam para desafios, recomendações e construção de uma agenda política, não tem pretensão de superar contradições vividas pelos Fóruns, mas de aprofundá-las na perspectiva de avançar com qualidade e responsabilidade (RELATÓRIOX ENEJA, 200, p. 3).

Para além das reflexões, os documentos apontam caminhos e pautas de lutas – caras ao movimento –, como podemos observar no Relatório do X ENEJA:

Neste contexto, surgem novas formas de organização em rede que, a exemplo dos movimentos sociais globais, como o Fórum Social Mundial, congregam múltiplos atores que, apesar das possíveis tensões, exercem papel reflexivo na interpretação da realidade. Considerando o movimento da EJA no Brasil em relação aos demais países da América Latina, conforme destacado pelo representante do CREFAL presente ao X ENEJA, há significativa participação da sociedade civil na interlocução com o governo, o que representa um exercício para a formação de cidadania, embora, em termos práticos, pouco se tenha avançado na efetivação da agenda política. [...]

Para superar alguns destes problemas e dar curso às atividades preparatórias à Conferência Internacional e a suas recomendações, encaminhou-se a necessidade de socializar o documento sistematizado no Encontro Nacional Preparatório à VI CONFITEA, de forma a preparar os segmentos participantes dos Fóruns de EJA, de forma capilarizada, para o acompanhamento e fiscalização das proposições e deliberações aprovadas no documento do governo brasileiro. [...]

No sentido de destacar a importância do contexto político na preparação para as eleições 2009/2010, da VI CONFITEA, da realização da CONAE, os discursos dos palestrantes trazem para o XI ENEJA a responsabilidade de organização das reivindicações, a fim de colocar na pauta, dentre outros pontos, a agenda política das nossas lutas cotidianas em favor da educação de jovens e adultos. Assim, algumas questões são problematizadas e, ao mesmo tempo, as ações do governo brasileiro para a EJA são reconhecidas como **avanços: a inclusão da EJA no FUNDEB, o diálogo mais próximo com a SECAD, a inclusão da diversidade na agenda da EJA**. Entretanto, por não responderem a todas as demandas, demarcam a necessidade dos Fóruns em defenderem políticas de Estado que superem a lógica de políticas de governos (RELATÓRIOX ENEJA, 2008, p. 3, grifos nossos).

Apontam, também, avanços para além da lógica da Unesco e a consciência da contradição que emerge de dentro do movimento, tendo em vista a diversidade de atores que o compõe e, conseqüentemente, dos diferentes interesses. Mesmo com a indução dos OI, os Fóruns construíram uma pauta local de interpelação acerca das

políticas de EJA, que envolviam principalmente o financiamento, priorizando “a transferência de recursos públicos para políticas públicas e não para o setor privado” (IX ENEJA, 2007, p. 17). Além disso, indicaram o fortalecimento do papel do ENEJA no diálogo com o governo federal, intervindo de forma efetiva no desenho e configuração das políticas para EJA, em especial o FUNDEB, o Brasil Alfabetizado (IX ENEJA, 2007, p. 25) e a defesa pela política de Estado e não de governo, levando-se a afirmar que “os programas sociais, por exemplo o Pró-Jovem, não devem se sobrepor a EJA como política” (RELATÓRIO IX ENEJA, 2007, p. 16).

Além dos ENEJAs, outro espaço que nos permite observar o movimento dos Fóruns é o processo de discussão e construção do documento base preparatório à VI Confinteja. O processo de construção do documento envolveu 3 (três) etapas: 1) etapa nacional: realização de encontros estaduais em todo o território nacional e no distrito federal; 2) etapa regional: 5 (cinco) encontros regionais e 3) 1 (um) encontro nacional. Em todas essas etapas preparatórias, buscava-se

consolidar a compreensão do conceito de educação e aprendizagens de jovens e adultos como um direito humano que se efetiva **ao longo da vida**, por diversos meios, e expressa a ideia de que a juventude e a adultez também são tempos de aprendizagem; Contribuir na construção de políticas estratégicas de implantação ou fortalecimento da modalidade de EJA na Educação Básica no Brasil, tendo como marco de referência a promulgação da Lei nº 11.494/2007 que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb e garantiu recursos para o financiamento dessa modalidade, estabelecendo um novo patamar para qualificar e ampliar as oportunidades aos alunos(as) da EJA; **Fortalecer a política pública de EJA, por meio do diálogo com diferentes esferas da sociedade civil e do Estado**, aprofundando a discussão das políticas em curso e a formulação de novas iniciativas na área educacional BRASIL, 2010, p. 69, grifos nosso).

Dentre os objetivos elencados para as etapas da construção do documento, destacamos:

compreender a Educação de Jovens e Adultos como direito de **aprender ao longo da vida, e não apenas de escolarizar-se** enfatizar o papel crucial da educação e aprendizagens de jovens e adultos para a realização das atuais agendas de educação e desenvolvimento nacional; **construir um quadro diagnóstico** de referência sobre os desafios a serem enfrentados na Educação de Jovens e Adultos e que **orientarão as políticas públicas de Estado; reconhecer os Fóruns de Educação de Jovens e Adultos como interlocutores na construção de políticas públicas** nos Estados e no Distrito Federal; promover a construção da especificidade da EJA no

Sistema Nacional de Educação, como consequência de um regime de colaboração entre os entes federados e na relação com a **sociedade civil organizada**, capaz de garantir o acesso, a permanência e a qualidade na educação de jovens e adultos; construir estratégias para o enfrentamento dos desafios relacionados à gestão e ao financiamento da EJA; **construir o Documento Nacional, BRASIL – Educação e Aprendizagens de Jovens e Adultos ao Longo da Vida, para a VI CONFITEA** (BRASIL, 2010, p. 71-72, grifos nosso).

O documento define o espaço da EJA enquanto “espaço de tensionamento e aprendizagem em diferentes ambientes de vivências que contribuem para a formação de jovens e adultos como sujeitos da história” (BRASIL, 2010, p. 28). Traz, ainda, a reafirmação do compromisso do Estado brasileiro de avançar na garantia do direito à Educação de Jovens e Adultos, considerando

**o insuficiente nível de oportunidades** e de condições oferecidas a jovens e adultos dos setores populares para garantir seu direito à educação básica; **a persistência de desigualdades sócio-étnico-raciais, de gênero, do campo**, das periferias urbanas, entre outros, no processo histórico-estrutural na sociedade; a precariedade e **vulnerabilidade dos direitos humanos básicos**, o que condiciona o direito à educação de jovens e adultos populares; o avanço da consciência dos direitos humanos básicos e especificamente do direito à educação, assim como as pressões pela **igualdade do direito à cidadania** em nossa sociedade; as crescentes pressões [...] para que políticas públicas atendam a especificidade [revertam a negação do direito] de comunidades indígenas, quilombolas, negras, do campo, de periferias urbanas, de idosos e de pessoas privadas de liberdade que lutam por direitos coletivos; os avanços que vêm acontecendo nas políticas públicas socioeducativas [...] articuladas especificamente para a juventude e vida adulta populares, inaugurando formas compartilhadas de gestão colegiada, notadamente com a participação dos Fóruns de Educação de Jovens e Adultos em instâncias de representação nacional e na CNAEJA; os avanços havidos nas políticas de financiamento da educação básica e particularmente da educação de jovens e adultos (BRASIL, 2009, p. 10, grifos nosso).

Essas formulações reconhecem também que os sujeitos integrantes dos segmentos da EJA formam “um conjunto amplo e heterogêneo de jovens e adultos oriundos de diferentes frações da classe trabalhadora” (BRASIL, 2009, p. 28).

Dentre os desafios da Educação de Jovens e Adultos no Brasil que precisam ser enfrentados, coloca-se como necessário

tratar de concepções que norteiam este documento, e sustentar modos de formular e compreender o diagnóstico e, mais do que isto, verificar como essa compreensão **pode orientar políticas públicas de Estado eficientes e eficazes que atendam jovens e adultos**, considerando-os nas suas realidades histórica, política e cultural (BRASIL, 2009, p. 27, grifos nosso).



Em relação às concepções da modalidade elencadas nos documentos, destaca-se, em sua construção, várias compreensões da EJA como “educação pública e gratuita como direito universal de aprender, de ampliar e partilhar conhecimentos e saberes acumulados ao longo da vida, e não apenas de se escolarizar” (BRASIL, 2009, p. 7).

#### 5.4. RELAÇÕES ESTADO E SOCIEDADE CIVIL: TENSÕES NO ÂMBITO DA AGENDA GLOBALMENTE ESTRUTURADA PARA A EDUCAÇÃO

A ação dos Fóruns de EJA do Brasil, originam-se no contexto de inserção do país na lógica neoliberal, talvez seja o que representa de forma mais objetiva os conflitos e tensões travadas na relação Estado e sociedade civil. É nessa arena que podemos situar a ação efetiva dos Fóruns na relação com a concepção de Estado ampliado em Gramsci (1989), uma vez que esse é atravessado pela luta dos diversos segmentos que compõem a sociedade civil, o que resulta em ampliação dos direitos sociais. Nesse movimento de construção dos Fóruns, espaços foram sendo criados, desde o I ENEJA, para o enfrentamento da política que, priorizando a educação das crianças, “mantinha à margem o direito de jovens e adultos analfabetos e não escolarizados” (ENEJA, 2008, p. 1).

No surgimento dos Fóruns, também sob indução da Unesco, a sociedade civil é chamada a responder às demandas da agenda global, como parte da corresponsabilidade dos parceiros, “para garantir a capacidade de resposta às necessidades de todos os educandos, principalmente dos mais vulneráveis” (UNESCO, 2010, p. 9).

Tal movimento dos Organismos Internacionais cria mandatos por meio de um acordo mundial, que têm como objetivo induzir a formulação da política em nível nacional. Diante disso, pressiona os países a resolver os “problemas” construídos a partir do olhar dos “de fora” para os “de dentro”. Ao serem pressionados a apresentar ações políticas para enfrentar os reveses, os Estados-nação tendem a sucumbir à agenda global. Dessa forma, as pautas nacionais passam a se confundir com as pautas internacionais. Elementos como a competitividade e a limitação da intervenção pública nos processos econômicos passam a ser prioritários, e os sistemas nacionais

assumem o papel de mediadores dos interesses da economia global, o que afeta os sistemas de ensino com suas agendas educativas e a construção de políticas (DALE, 2004).

Outra leitura a ser feita a partir da indução dos Organismos Internacionais é o que acabam por suscitar em nível local, pela apropriação e ressignificação dos segmentos da sociedade civil para quem as políticas se voltam. Não podemos desconsiderar que, no próprio percurso da Educação de Jovens e Adultos no país, encontramos marcas resultantes da mobilização da sociedade civil, no caso específico dos Fóruns de EJA do Brasil.

No entanto, importa considerar que a sociedade civil no Brasil traz as marcas da heterogeneidade e também da complexidade. Agrega, como vimos, além dos grupos nacionais, os Organismos Internacionais na disputa pelos rumos da política, assumindo forte interferência nesses rumos. Contraditoriamente, conforme Costa e Machado (2017), esses mesmos grupos estão representados na sociedade política, o que faz com que a heterogeneidade da sociedade civil brasileira se manifeste pelos diferentes segmentos, com interesses distintos que acabam por limitar a capacidade de organização, tão cara à efetivação e ampliação dos direitos conquistados.

Temos, assim, desde a realização do I ENEJA, evidências dessas marcas da heterogeneidade na sociedade civil, quando os Organismos Internacionais influenciaram de maneira determinante a política social e educacional do país, redefinindo os instrumentos de participação, num contexto em que os próprios fóruns reconhecem criticamente “a relação umbilical criada com a UNESCO”(ENEJA, 2009, p. 2). Nesse sentido, mais um elemento reitera a hipótese que buscamos sustentar, a de que existe uma agenda globalmente estruturada em curso, incidindo sobre as políticas educativas de jovens e adultos no Brasil e tensionando seu cumprimento.

Esse movimento, no âmbito do Estado ampliado, disputa concepções com as proposições dos OI. De forma ambivalente, conseguiu produzir “de dentro” e com a força da construção coletiva alguns caminhos que têm buscado a efetivação de uma

política pública de EJA, como luta permanente na relação com os demais movimentos da sociedade civil e Estado. Dessa forma, no contexto da pesquisa, os Fóruns apropriam-se do momento histórico como um evento, um escape e uma possibilidade de criação autônoma, tendo em vista que, como nos alerta Sayer (2000), o evento não se constitui em algo fechado ou predeterminado. Pode ocorrer de muitas maneiras, pois está no mundo e o mundo é um sistema aberto, em constante transformação.

Nessa perspectiva, encontramos no pensamento de Dussel (2007) elementos que nos dão subsídios para fortalecer ações desencadeadas. A organização em torno de um objetivo comum, pautado por diversos segmentos que compõem a Educação de Jovens e Adultos no Brasil, movidos por uma vontade que se tornou coletiva, fortaleceu e recriou um espaço cheio de contradições. A força de mobilização e de recriação do povo, movida por uma vontade-de-viver-comum e enquanto estratégia da busca pela sobrevivência criativa reuniu elementos que demonstram a potência da vida, que impulsiona a busca de novos caminhos.

Nesse percurso, os Fóruns foram levados a se fortalecer, no sentido de “imprimir caráter permanente aos espaços de articulação e mobilização de diferentes segmentos da sociedade civil envolvidos com a EJA” (ENEJA, 2008, p. 1). No entanto, marcado pela complexidade do contexto histórico e do acirramento da disputa de interesses transnacionais na definição das políticas, observa-se que o próprio movimento vem problematizando “sua capacidade de reorganização e a necessidade de se pensar o para quê e a qual projeto de nação buscamos servir” (ENEJA, 2008, p. 1).

A ação desencadeada pelo movimento dos Fóruns nos permite a apropriação de conceitos fundamentais no trabalho da pesquisa com a política educacional, tais como “reflexividade” e “vigilância epistemológica” (Bourdieu, 2007). Tensionamentos e conflitos evidenciados nas lutas têm colocado em questão a necessidade dessa reflexividade e vigilância no sentido de operar com –e rever de dentro das contradições – o sentido de ser movimento social. Essa postura se faz necessária

em função do avanço do neoliberalismo e das mudanças nas relações com o Estado que foram se explicitando no percurso das práticas dos Fóruns de EJA do Brasil.

Embora o movimento dos Fóruns tenha se constituído a partir da força convocatória dos Organismos Internacionais para a realização das Confintecas, consolidou-se e se fortaleceu, o movimento, como mecanismo de defesa e monitoramento da política de EJA. Por conseguinte, tem desencadeado processos necessários na organização de diferentes atores do campo, como mecanismo de enfrentamento e interlocução com o Estado na defesa da inserção da EJA na agenda política.

Paralelamente a isso, os movimentos sociais se apropriam das diretrizes internacionais e fazem delas pautas de lutas e reivindicações, atuando, em muitos momentos, como agentes de monitoramento da agenda global. No entanto, o que perdemos de vista é que ao nos apoderarmos da força de uma agenda global para denunciar as injustiças e as mazelas sociais, empoderamos uma ideologia construída nas bases do lucro e da hegemonia do sistema capitalista neoliberal. Minimizamos, assim, nossa potência criadora, de movimento, de possibilidades de construção de uma outra realidade possível, a partir dos “de dentro”. Ou seja, nossas ações continuam colonizadas.

Nessa relação, os movimentos de resistência, que buscam interferir nos contornos da política, não podem prescindir das ações dos “de baixo”. Estas, mais do que nunca, precisam ser objetivadas por meio de alianças entre os diversos grupos que compõem os subalternos. Assim, não há espaço para a composição com os representantes da classe opressora, pois isso se configura em contradição entre o que objetivamos e as estratégias que traçamos para alcançar tal objetivo (DUSSEL, 2007).

## **6. O QUE (RE)DIZER AO FINAL: UM MODO DE ENCERRAR?**

Atentas aos objetivos propostos, buscamos evidenciar algumas facetas do objeto que ainda permaneciam ocultas ou falseadas pela ideologia hegemônica neoliberal. O percurso de investigação exigiu exercício de apropriação dos pressupostos teóricos e epistemológicos da política educativa, num empenho analítico hermenêutico, que demandou nossa incursão por caminhos nunca antes percorridos para assim assumir o desafio de avançar no fazer deste campo epistemológico, para além da análise descritiva das políticas.

Nesse sentido, é importante considerar que o que trazemos como resultados constitui, de forma provisória, a forma na qual nos exercitamos na busca de compreensão do campo da política educativa no campo da EJA. Isso porque, como nos diz Tello (2015,p.240), “existem diferentes modos de caracterizar o campo e de compreender o seu objeto de estudo”.

Nesse processo, o constructo teórico da política educativa foi primordial, pois, enquanto campo em construção, abriu caminhos para diferentes formas de olhar a política e analisá-la criticamente. A abordagem analítica da Agenda Globalmente Estruturada para a Educação, assentada nos princípios do Realismo Crítico, permitiu-nos perceber, no campo da política educativa de EJA, a determinação de um projeto estruturado pela sociedade do capital, por meio de mecanismos, estruturas e eventos que vem gradativamente ressignificando a concepção de educação e, principalmente, de Educação de Jovens e Adultos.

O movimento que fizemos de estudos e busca pela apropriação desse campo teórico foi resultante dos diálogos travados no decorrer da pesquisa. Na ocasião, nos aproximamos do Núcleo de Educação e Pesquisas e Políticas Educacionais intentando produzir leituras e reflexões sobre um campo que está emergindo na América Latina.

Nesse sentido, o processo da pesquisa se constituiu em exercício de apropriação dos pressupostos teóricos e epistemológicos da política educativa, assim como num

empenho analítico hermenêutico, que nos possibilitou avançar para além da análise descritiva das políticas.

Como já sinalizado, buscamos neste percurso responder a algumas inquietações que nos acompanham desde sempre, como profissionais e militantes da educação popular, e que no encontro com os princípios do Realismo Crítico, possibilitaram-nos reconhecer, na dimensão transitiva do conhecimento, o quanto nos implicamos no objeto, com nossas apreensões, valores e posicionamento político que, ao final, nos permite (re)dizer a importância da não neutralidade do conhecimento, tão bem expressa por Paulo Freire em sua busca pela transformação da realidade. Em sua dimensão intransitiva, diante do objeto de estudo que está na realidade, independentemente da ação do pesquisador, fomos levadas a nos rever no processo. Assustamo-nos, estranhamo-nos e fomos renovando nossas buscas. Em muitos momentos, deparamo-nos com visões ingênuas, moldadas e distorcidas pela ideologia dominante, constante nos documentos, que assumíamos sem nos dar conta.

No decorrer das análises, intentamos produzir apreciações críticas acerca do objeto, de modo a aprofundar a compreensão do fenômeno das políticas que envolvem a Educação de Jovens e Adultos no Brasil. Dessa forma, tentamos ler criticamente a realidade contida nos documentos analisados, de modo a estabelecer conexões entre as PEJAs no Brasil e a AGEE.

Os pressupostos da Agenda Globalmente Estruturada para a Educação foram sendo evidenciados nas suas relações com as políticas de EJA em âmbito local, num contexto de neoliberalismo em que o mercado, cada vez mais, assume a centralidade das políticas educativas.

Com efeito, atribui-se à educação a função de responder aos pressupostos do desenvolvimento socioeconômico, ao mesmo tempo em que se impõe ajuste estrutural que acarreta na redução de investimentos, o que compromete a capacidade dos Estados nacionais de responder à agenda proposta. Essa indução tem culminado em políticas de focalização nos grupos mais vulneráveis, como

estratégia para aliviar a pobreza e investir no capital humano dos pobres, segmentos que compõem a população para quem as políticas de EJA se voltam.

Em meio às demandas produzidas socialmente a partir dos dados da realidade em estudo, bem como das contradições e falseamentos impostos pelo neoliberalismo é que os Fóruns de EJA do Brasil têm buscado, desde o final da década de 1990, consolidar-se enquanto movimento de luta e construção coletiva da política educativa de EJA. As disputas produzidas na complexa e heterogênea sociedade civil brasileira coloca como desafio aos Fóruns a vigilância epistemológica constante, levando-os a produzir permanente ação de se pensar e de fazer a crítica de dentro das contradições do movimento e encontrar alternativas de novos rumos para as políticas.

Nessa perspectiva, os Fóruns têm colocado sob tensão as políticas da AGEE, buscando intervenção nos rumos da política, tendo em vista as especificidades dos sujeitos da EJA e do território nacional. Um dos movimentos que percebemos, no contraponto das orientações do Ol, é a reiteração da EJA como direito, a afirmação de sua busca como política pública de Estado que, por essa razão, não pode se restringir, na concepção dos Fóruns, à alfabetização.

Outra ação evidente está expressa na movimentação que se produziu em torno do financiamento específico para a EJA, no Fundeb, apesar do tratamento desigual e discriminatório. As conquistas obtidas no percurso e, com relação ao financiamento, não podem deixar de ser vistas, no âmbito do Estado ampliado, como resultado de construção coletiva que tem incorporado a busca permanente de luta na relação com os demais movimentos da sociedade civil.

Outra ação que confronta as orientações do Ol refere-se à concepção de educação e Aprendizagem ao Longo da Vida, expressas nos documentos, que assumem a orientação de formação para o mercado, contrariamente aos documentos nacionais dos Fóruns, que afirmam a EJA como direito e buscam ressignificar a ênfase da Educação ao Longo da Vida, no contexto brasileiro, enfatizando a formação humana integral.

Essa realidade, apontada por Ianni (1997; 1999; 2004), reafirma as leituras de nossos modos de vida, de ser e estar no mundo, e nos leva a refletir sobre o momento histórico em que estamos imersos, em que o mercado tem se fortalecido cada vez mais em detrimento do atendimento às necessidades básicas de sobrevivência dos seres humanos.

Apesar de alguns avanços conquistados e da insurgência dos grupos que produziram, nas brechas deixadas, possibilidades de mudança, constatamos, ao longo do percurso da pesquisa, a incidência da AGEe nas políticas nacionais explícita nos dados oficiais. A EJA continua marginalizada, o que se expressa nos dados analisados, que indicam o não cumprimento das metas elencadas nos Planos da educação.

Os dados estatísticos mais recentes revelaram que ainda persiste, na população de 15 a 17 anos, um percentual significativo de sujeitos fora da escola, apesar da meta 3 (três) prever a universalização para essa população. Os dados da Pnad (2013) indicaram que, em todas as regiões do Brasil, ainda se concentrava uma média aproximada de 10% de sujeitos que não frequentavam a escola, com destaque para as regiões Nordeste e Sul, em que pudemos observar, respectivamente, infrequência de 16,9% e 16,8%.

Apesar da focalização nos grupos etários, de classe e raça, ainda persiste um quantitativo considerável de pessoas marginalizadas, sem acesso à escolarização básica, considerando que, dos 65.043.145 de pessoas de 15 anos ou mais sem instrução ou com Ensino Fundamental incompleto, 89,0% não frequentava a escola, de acordo com os dados do Censo de 2010. Assim, os dados de escolaridade, frequência, anos de estudo e, principalmente da população não alfabetizada são contundentes em apontar o quão distantes estamos, em nível nacional, de alcançar os objetivos dos Organismos Internacionais.

Apesar de tais constatações, observamos a incidência da AGEe nas PEJAs no Brasil, ao pautar o recorte etário, racial e de focalização nos mais pobres. Essa lógica, que tem se vinculado estritamente às políticas neoliberais de restrição dos direitos sociais com a reconfiguração do papel do Estado, suscita tensionamentos e



nos alerta para a necessidade de produzir resistências pelas lutas coletivas na sociedade civil, em busca da construção de movimentos contra-hegemônicos na criação de outros rumos para a política.

Nesse trabalho de pesquisa buscamos responder algumas inquietações que surgiram no curso de nossa militância política e experiência profissional e acadêmica. Nessa caminhada investigativa nos implicamos no processo, nos assustamos, e fomos renovando as nossas buscas. Em muitos momentos, nos demos conta de visões ingênuas moldadas e distorcidas pela ideologia dominante que assumíamos sem nos dar conta.

Nossa implicação nesse processo, enquanto sujeitos históricos, fez com que nos transformássemos e retomássemos a caminhada diferente de como estávamos no início da pesquisa. Essa caminhada inquietante, perturbadora, angustiante, tem sido marcada por reveses, pela luta e pela esperança de que mesmo em meio a tanta austeridade, é possível transformar o mundo por meio da luta que não se faz isoladamente.

Em meio a tempos tão pesados e difíceis que muitas vezes nos convidam a seguir de olhos fechados e corpos encerrados na inércia, um campo se abre na esperança de que podemos nos refazer, continuar nas trincheiras, mais fortalecidos.

A sensação de impotência que muitas vezes se apoderava de nossos corpos, diante da situação política, econômica e social, se configurou num desafio para a investigação, a busca de conexões e sentidos da configuração das políticas de EJA no Espírito Santo. Ao mesmo tempo nos proporcionou um revigorante (re)encontro com teóricos, que por acreditarem na potência criadora e transformadora dos homens e mulheres, sujeitos históricos, nos propiciaram uma renovação no campo das ideias e na perspectiva do horizonte de transformação.

O fortalecimento de pautas comuns do povo, como um movimento organizado e articulado da sociedade civil, nos possibilita reunir condições para enfrentar as mazelas produzidas pelo capitalismo, a exploração e expropriação dos direitos básicos de dignidade humana. O que se espera é que consigamos nos mover nessa sociedade, é ampliar e fortalecer a luta dos oprimidos, empobrecidos, dos que lutam

pela justiça, pela igualdade. Uma luta envidada pelos “de baixo”, de forma consciente e movidos por uma pauta na qual se reconheçam enquanto sujeitos autônomos, ativos, criativos, reinventivos. Em tempos de globalização, temos de unificar e internacionalizar os movimentos de resistência de produção da vontade coletiva em contraposição às orientações da agenda global, em que as questões econômicas dão o tom dos rumos da política educativa.

O Neste nos lançamos ao estudo de uma temática pouco pautada no campo da Educação de Jovens e adultos no Brasil. Temos a compreensão de que esse estudo não se encerra nele mesmo, mas abre caminhos, incita perguntas, reflexões e, talvez, até mesmo contestações que poderão nos conduzir a outras leituras e modos de “impensar a política” educativa de jovens e adultos (TELLO, 2015).

## 7. REFERÊNCIAS

ANDRADE, Eliane R. **Os jovens da EJA e a EJA dos jovens** In: OLIVEIRA, Inês Barbosa; PAIVA, Jane (orgs). Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 43-54.

ARAUCO, Cecilia Ramos. La retórica de las instituciones internacionales de financiamiento y la reducción de la pobreza em Bolivia. In: CIMADAMORE, Alberto D. **La economía política de la pobreza**. 1ª ed. – Buenos Aires: CLACSO, 2008.

BACHELARD, Gaston. **A formação do espírito científico**: contribuições para uma psicanálise do conhecimento. Tradução Estela dos Santos Abreu. – Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial**: a pobreza. Fundação Getúlio Vargas: Rio de Janeiro, 1990.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial**: luta contra a pobreza. Oxford University Press, 2001.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial**: luta contra a pobreza. Oxford University Press, 2004.

BANCO MUNDIAL. **Relatório anual do Banco Mundial**: ano em perspectiva, 2010.

BANCO MUNDIAL. **Relatório anual do Banco Mundial**: ano em perspectiva, 2013.

BASTOS, A Pedro Paulo Zahluth. **Carta ao Povo Brasileiro, de Dilma Rousseff**. In: Revista Política social e desenvolvimento. Serie especial austeridade econômica e retrocesso social. Ano 3, jan 2015. Disponível em: [http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2015/02/Revista\\_13.pdf](http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2015/02/Revista_13.pdf). Acesso em nov 2017.

BHASKAR, Roy. **Critical realism**. 1998.

BIANCHETTI, Roberto Gerardo. **Modelo neoliberal e políticas educacionais**. Volume 56 Coleção Questões da nossa época. 3 ed. Cortez, 1996.

BOURDIEU, Pierre (et al.). **A profissão de sociólogo**: preliminares epistemológicas. Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. 2ª ed. – Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

BRASIL. **CONFITEA VI**. Marco de Ação de Belém. Brasília: UNESCO, MEC, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. Brasília, DF. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em jan de 2014.

BRASIL. **Decreto 1366 de 12 de janeiro de 1995**. Dispõe sobre o Programa Comunidade Solidária e dá outras providências.

BRASIL. **Decreto Presidencial 4834/2003**. Cria o Programa Brasil Alfabetizado, institui a Comissão Nacional de Alfabetização e a Medalha Paulo Freire, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971**. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências.

BRASIL. **Decreto nº 1.366 de 12 de janeiro de 1995**. Dispõe sobre o Programa Comunidade Solidária e dá outras providências.

BRASIL. **Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. Diário Oficial da União, Brasília, 26 dez. 1996.

BRASIL. **Resolução CNE/CEB 1/2000**– Diretrizes curriculares nacionais para a Educação de Jovens e Adultos– CNE/CEB. Brasília: Conselho Nacional de Educação, 2000.

BRASIL. **Lei 10.172 de 09 de jan. de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm). Acesso em 14 out.2015.

BRASIL. **Resolução /CD/FNDE nº 010, de 20 de março de 2001**. Estabelecer os critérios e as formas de transferência de recursos financeiros aos Governos dos Estados e dos Municípios com menor Índice de Desenvolvimento Humano – IDH.

BRASIL. **Resolução/CD/FNDE nº 25, de 16 de junho de 2005**. Estabelece os critérios e as normas de transferência de recursos financeiros ao Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos – Fazendo Escola.

BRASIL. **Lei nº 11.494/2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

BRASIL. **Parecer CNE/CEB 06/2010**. Reexame do Parecer CNE/CEB nº 23/2008, que institui Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos – EJA, nos aspectos relativos à duração dos cursos e idade mínima para ingresso nos cursos de EJA; idade mínima e certificação nos exames de EJA; e Educação de Jovens e Adultos desenvolvida por meio da Educação a Distância.

BRASIL. **Resolução CNE/CEB 3 de 15 de junho de 2010**. Institui Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos nos aspectos relativos à duração dos cursos e idade mínima para ingresso nos cursos de EJA; idade mínima e certificação nos exames de EJA; e Educação de Jovens e Adultos desenvolvida por meio da Educação a Distância.

BRASIL. **Lei 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm) Acesso em: 10 de jul de 2016.

CANO, Wilson. **Crise e industrialização no Brasil entre 1929 e 1954:** a reconstrução do Estado Nacional e a política nacional de desenvolvimento. Revista de Economia Política, vol. 35, nº 3 (140), pp. 444-460, julho-setembro/2015. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v35n3/1809-4538-rep-35-03-00444.pdf>> acesso em mai. 2017.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean (et al.). **A pesquisa qualitativa:** enforques epistemológicos. (Tradução Ana Cristina Nasser). 3ª edição – Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

CEPAL. **Objetivos de desenvolvimento do milênio:** uma visão a partir da América Latina e do Caribe. Relatório sobre o desempenho da América Latina e do Caribe nos objetivos de desenvolvimento no milênio, junho de 2005. Disponível em: Disponível em:< <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/post-2015.html>> Acesso em: jul 2015.

CORAGGIO, José L. **Desenvolvimento humano e educação:** o papel das ONGs latino-americanas na iniciativa da educação para todos. São Paulo: Cortez, Instituto Paulo Freire, 2000.

CORONIL, Fernando. Natureza do pós-colonialismo: do eurocentrismo ao globocentrismo. In: LANDER, Edgardo (Org.). **A colonialidade do saber:** eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latinoamericanas. Colección SurSur, CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Set. 2005, pag. 50-62.

COSTA, Claudia B.; MACHADO, Maria Margarida. **Políticas públicas e Educação de Jovens e Adultos no Brasil.** – 1 ed. – São Paulo: Cortez, 2017.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci.** Porto Alegre: L & M, 1981. (Fontes do pensamento político; v. 2).

DALE, R. **Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “Cultura Educacional Mundial Comum” ou localizando uma “Agenda Globalmente Estruturada para a Educação”.** Educação e Sociedade, Campinas, vol. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago. 2004.

DALE, R. **Construir a Europa através de um Espaço Europeu de Educação.** Revista Lusófona de Educação, n. 11, p. 13-30, 2008. Decreto 1512/1981.

DALE, Roger. **A globalização e o desenho do terreno curricular espaço do currículo,** v.1, n.1, pp.12-33, Março-Setembro/2008. Acesso em 13 mai. 2016.

DALE, R. **A sociologia da educação e o Estado após a globalização.** Educação e Sociedade, Campinas, v.31, n.113, p.1099-1120, out./dez., 2010.

DALE, Roger; GANDIN, Luiz A. **Estado, globalização, justiça social e educação: reflexões contemporâneas de Roger Dale**. Currículo sem Fronteiras, v. 14, n. 2, p. 5-16, Maio/Ago 2014. Disponível em: <<http://www.curriculosemfronteiras.org/vol14iss2articles/dale-gandin.pdf>>. Acesso em 13 mai 2016.

DALE, Roger. **Los efectos de la globalización en la política nacional: un análisis de los mecanismos**. In: Bonal, Xavier; Tarabini-Castellani, Aina y Verger, Antoni (Comps.) (2007). Globalización y Educación. Textos Fundamentales. Buenos Aires: Miño y Dávila. Disponível em <<https://drive.google.com/file/d/0B4iehfO3m995SnMwYnMtVF93eTQ/view>>. Acesso em 7 de out 2017.

UNESCO. **Declaração mundial sobre educação para todos**. Jomtien. Tailândia, 1990. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/direito-a-Educa%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em 20jul 2015.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração universal dos direitos humanos**. 1948. Disponível em: [http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm) Acesso em 17 jun 2014.

DUBET, François. **As desigualdades multiplicadas** CADIS, EHESS, Paris, France. Tradução: Maria do Carmo Duffles Teixeira, 2001.

DUSSEL, Enrique D. **Caminhos de Libertação Latino-Americana: história, colonialismo e libertação T.II** [tradução Jose Carlos Barcellos, Hugo Toschi] – São Paulo: Ed. Paulinas, 1977.

DUSSEL, Enrique. **1492: O Encobrimento do "Outro" (A Origem do "Mito da Modernidade")**: Conferências de Frankfurt. Tradução de Jaime A. Ciasen. Petrópolis, Vozes, 1993.

DUSSEL, Enrique. **Ética da Libertação na idade da globalização e da exclusão**. Petrópolis: Vozes, 2000.

DUSSEL, Enrique. **20 Teses sobre política**. São Paulo, Expressão Popular/Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO, 2007.

ESPINOLA, André; CAVALVANTE, Rita C. **Políticas públicas da educação no período Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff (2003-2014)**. Artigo apresentado na VI Semana de Humanidades – UEPB/Campus III, Guarabira-PB, de 20 a 31 de outubro de 2014. Disponível em: <[http://www.academia.edu/16702042/Pol%C3%ADticas\\_P%C3%BAblicas\\_de\\_Educa%C3%A7%C3%A3o\\_no\\_Governo\\_Dilma\\_e\\_Lula](http://www.academia.edu/16702042/Pol%C3%ADticas_P%C3%BAblicas_de_Educa%C3%A7%C3%A3o_no_Governo_Dilma_e_Lula)>, acesso em nov. 2017.

ESPINOZA, Oscar. "Política", Políticas Públicas y Política Educativa: Reflexiones y Enfoques Alternativos. In: TELLO, Cesar (compilador). **Los objetos de estudio de la política educativa**. Hacia una caracterización del campo teórico", 2015. Editorial Autores de Argentina.

RODRIGUES, Henrique J. **Alfabetização na EJA e a dispersão das práticas:** escritas de abertura ao outro e leituras de mundo Tese de doutorado. Universidade Federal do Espírito Santo, 30/01/2017.

BRASIL. **Constituição (1988).** Emenda Constitucional Nº 59 de 11 de novembro de 2009.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Sistema IBGE de recuperação eletrônica (SIDRA),** 2000. Disponível em <<http://www.sidra.ibge.gov.br>>. Acesso em: nov. 2016.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio** (2000 a 2014): instrução e educação. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/pnad/pnadpb.asp>>. Acesso em: dez 2016.

FERNANDES, Jarina Rodrigues. **A integração das tecnologias da informação e comunicação ao currículo no PROEJA.** Tese de doutorado em educação. Universidade Federal de Goiás: 2013.

FERRARO, A. R. **Direito à Educação no Brasil e dívida educacional:** e se o povo cobrasse? Educação e Pesquisa (USP. Impresso), v. 34, p. 273-289, 2008.

FERRARO, Alceu Ravanelo. (et al.). **Qualidade das estatísticas originadas dos registros escolares:** um estudo exploratório no bairro Fragata, na cidade de Pelotas/RS. Sociedade em Debate, Pelotas, 7(3):47-76, Dezembro/2001. Disponível em < <http://www.rsd.ucpel.tche.br/index.php/rsd/article/viewFile/564/504>>. Acesso em mar 2014.

FERRARO, Alceu Ravanelo. **Quantidade e qualidade na pesquisa em educação, na perspectiva da dialética marxista.** Pro-Posições, Campinas, v. 23, n. 1 (67), p. 129-146, jan./abr. 2012.

FÓRUM DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS DO BRASIL. **Relatório síntese do I ENEJA:** em busca de uma política integrada de Educação de Jovens e Adultos: articulando atores e definindo responsabilidades, Petrolina: RJ, set 1999.

FÓRUM DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS DO BRASIL. **Relatório síntese do II ENEJA:** os conceitos de Educação de Jovens e Adultos, parcerias e estratégias de articulação, Camoinda Grande: PB, set 2000.

FÓRUM DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS DO BRASIL. **Relatório síntese do III ENEJA:** Plano Nacional de Educação: a que cabe cumprir? São Paulo: SP, set. 2001.

FÓRUM DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS DO BRASIL. **Relatório síntese do IV ENEJA:** cenários em mudança. Belo Horizonte: MG. Ago, 2002.

FÓRUM DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS DO BRASIL. **Relatório síntese do V ENEJA**: Educação de Jovens e Adultos: comprometimento e continuidade. Cuiabá: MG. Set, 2003.

FÓRUM DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS DO BRASIL. **Relatório síntese do VI ENEJA**: Políticas públicas atuais para a Educação de Jovens e Adultos: financiamento, alfabetização e continuidade. Porto Alegre: RS, set 2004.

FÓRUM DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS DO BRASIL. **Relatório síntese do VII ENEJA**: Diversidade na EJA: papel do Estado e dos movimentos sociais nas políticas públicas. Luziânia: GO. Set, 2005.

FÓRUM DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS DO BRASIL. **Relatório síntese do VIII ENEJA**: EJA – uma política de Estado: avaliação e perspectivas. Recife: PE, set 2006.

FÓRUM DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS DO BRASIL. **Relatório síntese do IX ENEJA**: A atualidade do pensamento de Paulo Freire e as políticas de EJA. Curitiba/Pinhão: PR. Set. 2007.

FÓRUM DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS DO BRASIL. **Relatório síntese do X ENEJA**: história e memória dos Encontros Nacionais dos Fóruns de EJA no Brasil - dez anos de luta pelo direito à educação de qualidade social para todos. Rio das Ostras: RJ, set 2008.

FÓRUM DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS DO BRASIL. **Relatório síntese do XI ENEJA**: A EJA pensada. Belém: PA. Nov. 2009

FÓRUM DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS DO BRASIL. **Relatório síntese do XII ENEJA**: Educação de Jovens e Adultos pós CONFINTEA VI: avanços, desafios e estratégias de lutas. Salvador: BA. Set. 2011.

FÓRUM DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS DO BRASIL. **Relatório síntese do XIII ENEJA**: Políticas Públicas em EJA: conquistas, comprometimentos e esquecimentos. Natal: RO. Set. 2013.

FÓRUM DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS DO BRASIL. **Relatório síntese do XIV ENEJA**: Concepções de educação popular e suas interconexões com a EJA. Goiânia: GO. Set. 2015.

FREIRE, Paulo. Relatório do II Congresso Nacional de Educação de Adultos. **A educação de adultos e as populações marginais**: o problema dos mocambos, 1958.

FREITAG, Bárbara. **Escola, estudo e sociedade**. 4. Ed. Ver. – São Paulo: Moraes, 1980. (Coleção educação Universitária).

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. Os Economistas. Abril S.A Cultural, São Paulo, 1982. 2ª Edição.



FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva**: um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômica social e capitalista. São Paulo: Cortez, 1989.

FURTER, Pierre. **Educação e reflexão**. Petrópolis-Rio de Janeiro: Vozes (3.<sup>a</sup> ed.), 1973.

GRAMSCI, Antonio. **L'OrdineNuovo 1919-1920**. Ano I, n. 3, 20 dez. 1919. Disponível em: <<http://www.centrogramsci.it/riviste/nuovo/ordine%20nuovo%20p3.pdf>> Acesso em 01 de out 2017.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a Política e o Estado Moderno**. 3<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. v. 1.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do cárcere**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 2<sup>a</sup> ed. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 2001. v. 2.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. v. 3.

HADDAD, Sérgio. **O ensino supletivo no Brasil**: o estado da arte. Reduc: Brasília, 1987.

HADDAD, S.; XIMENES, S. A educação de pessoas jovens e adultas e a nova LDB: um olhar passados dez anos. In: Iria Brzezinski. (Org.). **LDB dez anos depois**: reinterpretação sob diversos olhares. 1<sup>a</sup>ed. São Paulo: Cortez, 2008, v. p. 130-148

HADDAD, Sérgio. **A participação da sociedade civil brasileira na Educação de Jovens e Adultos e na CONFINTEA VI** Revista Brasileira de Educação v. 14 n. 41 maio/ago. 2009, págs. 355-369.

HADDAD, Sérgio. **Banco Mundial, OMC e FMI**: o impacto nas políticas educacionais. Rio de Janeiro: Cortez Editora, 2008.

HELD, David. **Modelos de democracia**. 2<sup>a</sup> ed. Madri: Alianza Editorial, 2002.

Held, David. **Political Theory and the modern state**, 1984.

IANNI, O. **O mundo do trabalho**. São Paulo em Perspectiva, v. 8, n. 1, 2-12, jan./mar. 1994. Disponível em [http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v08n01/v08n01\\_01.pdf](http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v08n01/v08n01_01.pdf). Acesso em 10 jan. 2017.

IANNI, Octavio. **Globalização**: novo paradigma das ciências sociais. Estud. av.[online]. 1994, vol.8, n.21, pp.147-163. ISSN 0103-4014. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40141994000200009>.

IANNI, Octavio. **As ciências sociais na época da globalização**. Rev. bras. Ci. Soc. [online]. 1998, vol.13, n.37, pp.33-41. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69091998000200002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091998000200002)>. Acesso em 17 jan. 2017.

IANNI, Octávio. A política mudou de lugar. In: DOWBOR, Ladislau; IANNI, Octavio; RESENDE, Paulo-Edgar. **Desafios da Globalização**. Petropolis, RJ, 1998.

IANNI, Octavio. **Teorias da globalização** - 14<sup>a</sup> ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) - **Censo 2010 Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio**, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios(Pnad)**: séries históricas e estatísticas. Disponível em: <[http://serieestatisticas.ibge.gov.br/lista\\_tema.aspx?op=2&no=7](http://serieestatisticas.ibge.gov.br/lista_tema.aspx?op=2&no=7)>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO Teixeira (Inep). **Censo escolar**. Microdados 2000-2015. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-levantamentos-acessar>>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024**: Linha de Base – Brasília, DF: Inep, 2015.

IRELAND, Timoty Denis. **Educação de adultos em retrospectiva**: 60 anos de Confintea. Brasília, 2014.

Karl, Marx H. **Manuscritos Econômicos Filosóficos**. Tradução de Jesus Ranieri. 1<sup>a</sup> edição. São Paulo: Boimtempo 2004.

KEYNES, John Maynard. **A Teoria Geral do Emprego**. In: SZMRECSÁNYI, Tamás. Keynes. São Paulo: Ática, 1984.

LANDER, Edgardo. Ciências sociais: saberes coloniais e eurocêntricos. En libro: **A colonialidade do saber**: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas. Edgardo Lander (Org.). Colección SurSur, CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Setembro 2005. pp.21-53. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lander/pt/Lander.rtf>>. Acesso em set de 2014.

LIMA, Licínio C. A EJA no contexto de uma educação permanente ou ao longo da vida: mais humanos e livres, ou apenas mais competitivos e úteis? In: **BRASIL**: Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. Coletânea de textos CONFITEA Brasil+6: tema central e oficinas temáticas. Brasília: MEC, 2016.

LIMA, Licínio C. **Aprender para ganhar, conhecer para competir: sobre subordinação da educação na “sociedade da aprendizagem”**. São Paulo: Cortez, 2012.

LIMA, Licínio C. **Educação ao longo da vida: entre a mão direita e esquerda de Miró**. São Paulo: Cortez, 2007.

MACHADO, Margarida M. **A Educação de Jovens e Adultos no Brasil pós-Lei 9.394/96: a possibilidade de constituir-se como política pública**. Em Aberto, Brasília, v. 22, n. 82, p. 17-39, nov. 2009.

MAINARDES, J., & TELLO, C. (2016). **A pesquisa no campo da política educacional: Explorando diferentes níveis de abordagem e abstração**. Arquivos Analíticos de Políticas Educativas, 24(75).

MAINARDES, Jefferson. **A pesquisa sobre política educacional no Brasil: aspectos teórico-epistemológicos**. Reunião Científica Regional da ANPED: Educação, movimentos sociais e políticas educacionais. 24 a 27 de julho de 2016. UFPR, Curitiba, Paraná. Disponível em: < <http://www.anpedsul2016.ufpr.br/wp-content/uploads/2015/11/Eixo-4-Estado-e-Pol%C3%ADtica-Educacional.pdf>> acesso em out 2017.

MAINARDES, Jefferson. Reflexiones sobre el objeto de estudio de la política educativa. Jefferson Mainardes In: In: TELLO, Cesar (compilador). **Los objetos de estudio de la política educativa. Hacia una caracterización del campo teórico**, 2015. Editorial Autores de Argentina

MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista**. 9. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política**. Tradução de Reginaldo Sant'Anna. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. (Livro 1, Volume I).

MILANA, Marcela. **Unesco, Educação de Jovens e Adultos e mobilização política**. Revista Temas em Educação, João Pessoa, v.23, n.2, p. 40-69,jul.-dez. 2014.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método em Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

HAYEK. F.A. **O caminho da servidão**. São Paulo: Instituto. Ludwig von Mises Brasil, 1987.

LENINE, Vladimir Ilitch. **O Estado e a Revolução**. Escrito: Agosto-Setembro 1917. 1ª ed.: 1918. Transcrição para a web: cedida por "O Vermelho" HTML por José Braz para os Marxist Internet Archive. Disponível em: < <https://www.marxists.org/portugues/lenin/1917/08/estadoerevolucao>>.

OLIVEIRA, Dalila A. **As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências**. RBPAE – v.25, n.2, p. 197-209, mai./ago. 2009.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICOS (OCDE). **Repaso a la enseñanza**: indicadores de la OCDE 2001. Organización para la cooperación y el desarrollo económicos. Disponível em: <https://drive.google.com/drive/folders>. Acesso em out 2017.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICOS (OCDE). **Panorama Educativo**: Indicadores da OCDE. Edição 2003, Portuguese translation. Disponível em <<https://drive.google.com/drive/folders>>. Acesso em out 2017.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICOS (OCDE). **Education at a Glance 2004**: OECD Indicators. Panorama de la Educación 2004 Indicadores de la OCDE. Disponível em <<https://drive.google.com/drive/folders>> Acesso em out 2017.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICOS (OCDE). **Education at a glance 2007**: oecdindicators. Panorama de la educación 2007: Indicadores de la OCDE. Disponível em <<https://drive.google.com/drive/folders>> Acesso em out 2017.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICOS (OCDE). **Education at a Glance 2009**: OECD Indicators. Panorama de la Educación 2009 Indicadores de la OCDE. Disponível em <<https://drive.google.com/drive/folders>> Acesso em out 2017.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICOS (OCDE). **Education at a Glance 2013**: OECD Indicators. Panorama de la Educación 2013 Indicadores de la OCDE. Disponível em <<https://drive.google.com/drive/folders>> Acesso em out 2017

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICOS (OCDE). **Education at a Glance 2015** OECD Indicators. Panorama de la Educación 2015 Indicadores de la OCDE. Disponível em <<https://drive.google.com/drive/folders>>. Acesso em out 2017.

Paiva, Jane. **Educação de jovens e adultos**: direito, concepções e sentidos /.Jane Paiva. – 2005.

PIERRO, Maria Clara Di. **As políticas públicas de educação básica de jovens e adultos no Brasil do período 1985/1999**. 2000. 315 f. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo: SP, 2000.

PIERRO, Maria Clara Di; HADDAD, Sergio. **Transformações nas políticas de Educação de Jovens e Adultos no Brasil no início do terceiro milênio**: uma análise das agendas nacional e internacional. Campinas, Cadernos do CEDES, v. 35, n. 96, maio-ago. 2015.

PIERRO, Maria Clara. **Notas sobre a redefinição da identidade e das políticas públicas de Educação de Jovens e Adultos no Brasil**. Educ. Soc., Campinas, vol. 26, n. 92, p. 1115-1139, Especial - Out. 2005 1115. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>, acesso em jun. de 2015.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Trad. Almiro Pisetta 2ª. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

RETAMOZO, Martín. Las **demandas sociales y el estudio de los movimientos sociales** Cinta de Moebio, núm. 35, septiembre, 2009, pp. 110-127 Universidad de Chile Santiago, Chile. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10111909003>>. Acesso em mai 2017.

ROBERTSON, S.; DALE, R. **Pesquisar a educação em uma era globalizante**. Educação & Realidade, Porto Alegre, v. 36, n. 2, p. 347-363, maio/ago. 2011.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. Coleção. A Obra Prima de Cada Autor. São Paulo – SP: Editora Martin Claret, 2003.

RUMMERT, Sonia; VENTURA, Jaqueline P. **Políticas públicas para Educação de Jovens e Adultos no Brasil**: a permanente (re)construção da subalternidade – considerações sobre os Programas Brasil alfabetizado e Fazendo Escola. Educar, Curitiba, n. 29, p. 29-45, 2007. Editora UFPR. Disponível em: Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-40602007000100004&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-40602007000100004&script=sci_abstract&tlng=pt)> acesso em set 2016.

SADER, Emir (Org). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**: Lula e Dilma. São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil 2013.

SAYER, A. **Características-chave do Realismo Crítico na prática**: um breve resumo. Estudos de Sociologia. Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFPE, 6. 2: 7-32, 2000.

SCHULTZ, Theoddore M. **O capital humano**: investimentos em educação e pesquisa. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1973.

SEMERARO, Giovanni. **Da sociedade de massa à sociedade civil**: A concepção da subjetividade em Gramsci Educação & Sociedade, ano XX, nº 66, Abril/99. p. 65-83. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/es/v20n66/v20n66a3>> Acesso em out 2017.

SEMERARO, Giovanni. **Subalternos e periferias**: uma leitura a partir de Gramsci. Germinal: Marxismo e Educação em Debate, local, v. 4, n. 1, p. 58-69, jun. 2012. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/revistagerminal/article/view/940>> Acesso em out 2017.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. Os pensadores. Editora Nova Cultura: São Paulo: SP, 1996.

TELLO, Cesar G. **Los objetos de estudios de la política educativa** - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Autores de Argentina, 2015. Libro digital, EPUB.

TENDLER, Silvio. **Distopia do capital** (vídeo), 2014. Disponível em <https://www.google.com.br/search?q=distopia+do+capital&oq=distopia&aqs=chrome.1.69i57j69i59j0l4.5451j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8>. Acesso em nov 2017.

TORRES, Alberto. Grandezas y miserias de la educación latino-americana del siglo veinte In: torres, Alberto (Compilador). **Paulo Freire y la agenda de la educación latinoamericana en el siglo XXI**. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

TORRES, Carlos Alberto (Org.). **Teoria crítica e sociologia da educação**. Tradução de Maria José do Amaral Ferreira. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2003.

UNESCO. **Alfabetização de jovens e adultos**: lições da prática. – Brasília: Unesco, 2008.

UNESCO. **Constituição da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura**. Adotada em Londres, em 16 de novembro de 1945, e emendada pela Conferência Geral nas suas 2ª, 3ª, 4ª, 5ª, 6ª, 7ª, 8ª, 9ª, 10ª, 12ª, 15ª, 17ª, 19ª, 20ª, 21ª, 24ª, 25ª, 26ª, 27ª, 28ª e 29ª sessões, 2002. Disponível em <<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001472/147273por.pdf>>. Acesso em 17 abr. 2017.

UNESCO. **Declaração de Hamburgo e Agenda para o Futuro**. Conferência Internacional de Educação de Adultos. Hamburgo, 1997.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos**: Satisfação das necessidades básicas de aprendizagem e o Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem. UNESCO, Jomtien/Tailândia: 1990. Disponível em < <http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>>. Acesso em 08 jun. 2015.

UNESCO. **Educação para os objetivos de desenvolvimento sustentável**: objetivos de aprendizagem, 2017. Disponível em < [https://millenniumedu.files.wordpress.com/2017/08/pt-unesco\\_learningobjectives\\_sdg.pdf](https://millenniumedu.files.wordpress.com/2017/08/pt-unesco_learningobjectives_sdg.pdf)>. Acesso em jul. 2015.

UNESCO. **Educação para Todos**: o compromisso de Dakar. (2000). Brasília. CONSED/Ação Educativa. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001275/127509porb.pdf>. Acesso em 12 de jul. 2015.

UNESCO. **Plano Nacional de Educação**. Brasília: Senado Federal, 200.

UNESCO. **Relatório Global Sobre Aprendizagem e Educação de Adultos**. Brasília: UNESCO, 2015. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001886/188644por.pdf>. Acesso em 02 de agosto de 2017.

VENTURA, Jaqueline Pereira. **Educação de jovens e adultos ou educação da classe trabalhadora?** Concepções em disputa na contemporaneidade brasileira. 2008. 302 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2008.

VITORETTE, Jaqueline M. B. **A não consolidação do Proeja como política pública de Estado.** 2014. 254 f (tese de doutorado). Faculdade de Educação. Universidade federal de Goiás. 2014.